



L'INCOMPLIMENT DE LA RECIPROCIATAT EN L'EXEMPCIÓ DE VISAT ENTRE ELS ESTATS UNITS I ELS NACIONALS DE BULGÀRIA, CROÀCIA, ROMANIA I XIPRE

Anàlisi, deficiències i nous reptes per a la política de visats comuna

Marc Pallarès Margalef

Treball final del Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració

Tutora: Mariona Illamola Dausà

Curs 2019-2020, convocatòria juny 2020

ÍNDEX

ABREVIATURES	1
RESUM.....	3
1. INTRODUCCIÓ.....	5
2. POLÍTICA DE VISATS COMUNA.....	8
2.1. Anàlisi històrica, política i normativa	8
2.2. Consideracions generals	16
2.3. Programa d'exempció de visat	20
2.3.1. Criteris per la inclusió de determinats tercers Estats a les llistes sobre l'exempció o l'obligació en el requeriment de visat	21
2.3.2. Les conseqüències de les relacions internacionals i la política interna dels tercers Estats. L'evolució del contingut en el temps.....	22
2.3.3. El procediment contra l'incompliment del principi de reciprocitat.....	24
2.3.4. ETIAS	27
3. POLÍTICA DE VISATS DELS ESTATS UNITS D'AMÈRICA	30
3.1. Anàlisi històrica, política i normativa	30
3.2. Consideracions generals.....	33
3.3. <i>Visa Waiver Program</i>	34
3.4. La influència de la política al <i>Visa Waiver Program</i>	36
3.4.1. Administració Obama.	37
3.4.2. Administració Trump	38
4. VULNERACIÓ DEL PRINCIPI DE RECIPROCIAT PELS ESTATS UNITS EN RELACIÓ ALS NACIONALS DE ROMANIA, BULGÀRIA, CROÀCIA I XIPRE.....	40
4.1. Actors implicats.....	40
4.2. Incompliment de la reciprocitat.....	43
4.3. Vulneració del principi de solidaritat	44
4.4. Discriminació per nacionalitat	46
5. POSSIBLES VIES REPARADORES	49
6. REFLEXIONS FINALS	54
7. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	60
7.1. Monografies	60
7.2. Articles doctrinals	60
7.3. Tesis doctorals.....	62
7.4. Webgrafia.....	62
7.5. Ordenament jurídic de la Unió Europea.....	62
7.5.1. Tractats	62

7.5.2.	Dret derivat obligatori	63
7.5.3.	Jurisprudència.....	65
7.5.4.	Acords de la Unió amb tercers Estats.....	65
7.5.5.	Altres documents.....	65
7.6.	Ordenament jurídic dels Estats Units	68
7.6.1.	Legislació constitucional.....	68
7.6.2.	Lleis.....	68
7.6.3.	Ordres executives	69
7.6.4.	Jurisprudència.....	69
7.7.	Tractats internacionals.....	69
8.	ANNEXOS	70

Tancar aquesta important etapa de la meua vida no hagués estat possible sense el suport incondicional de la meua família i en particular els meus pares i el meu germà. També ha estat imprescindible el tutoratge de la Doctora Mariona Illamola Dausà qui m'ha acompanyat durant tot el recorregut. Per últim faig un reconeixement a tota l'ajuda, suport i estima de totes i cadascuna de les persones que m'he anat trobant en aquesta intensa, enriquidora i meravellosa fase d'aquesta història anomenada vida.

ABREVIATURES¹

ACLU	American Civil Liberties Union
AUE	Acta Única Europea
BENELUX	Unió econòmica de Bèlgica, Holanda i Luxemburg
CAAS	Conveni d'aplicació de l'Acord Schengen
CBP	U.S Customs and Borders Protection
CEE	Comunitat Econòmica Europea
COFA	Compact of Free Association
DHS	United States Department of Homeland Security
DOS	United States Department of State
EFTA	Associació Europea de Lliure Comerç
ELSJ	Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia
ESTA	Electronic System for Travel Authorization
ETIAS	Sistema europeu d'autorització de viatges
EUA	Estats Units d'Amèrica
INA	Immigration and National Act
INS	Immigration and Naturalization Service
JAI	Justícia i Assumptes d'Interior
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OTAN	Organització del Tractat Atlàntic Nord

¹ Els conceptes anglesos abreviats es conserven en el seu idioma original.

SEAE	Servei Exterior de la Unió Europea
SIS	Sistema d'informació Schengen
TCE	Tractat de la Comunitat Europea
TFG	Treball de final de grau
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJCE	Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TUE	Tractat de la Unió Europea
UE	Unió Europea
VIS	Sistema d'informació de visats
VWP	Visa Waiver Program

RESUM

L'incompliment de la reciprocitat en el programa d'exempció de visats entre la Unió Europea i els Estats Units en relació als nacionals de Bulgària, Romania, Xipre i Croàcia és un dels conflictes més controvertits de la política europea de visats. Partint d'aquest cas com a base es farà aquí una anàlisi de les polítiques de visats tant comunitària com estatunidenca i els seus respectius programes d'exempció de visats amb la finalitat d'estudiar, entendre i examinar la vulneració de la reciprocitat per part dels Estats Units a nacionals de determinats Estats membres la Unió. Finalment, es proposarà un ventall d'iniciatives que podrien ajudar a les institucions europees a revertir la desfavorable situació que estan vivint alguns nacionals dels Estats membres.

Paraules clau: Reciprocitat, política de visats, Espai Schengen, Unió Europea, ETIAS, Estats Units, Visa Waiver Program, ESTA.

RESUMEN

El incumplimiento de la reciprocidad en el programa de exención de visados entre la Unión Europea y los Estados Unidos en relación con los nacionales de Bulgaria, Romania, Chipre y Croacia es uno de los conflictos más controvertidos de la política europea de visados. Partiendo de este caso como base, se hará aquí un análisis de las políticas de visados tanto comunitaria como estadounidense i de sus respectivos programas de exención de visados con la finalidad de estudiar, entender i examinar la vulneración de la reciprocidad por parte de los Estados Unidos a nacionales de determinados Estados miembros de la Unión. Finalmente, se propondrá un conjunto de iniciativas que podrían ayudar a las Instituciones europeas a revertir la desafortunada situación que están viviendo algunos nacionales de los Estados miembros.

Palabras clave: Reciprocidad, política de visados, Espacio Schengen, Unión Europea, ETIAS, Estados Unidos, Visa Waiver Program, ESTA.

ABSTRACT

The lack of reciprocity in the Visa Waiver Program between the European Union and the United States in relation to nationals of Bulgaria, Romania, Cyprus and Croatia is one of the most controversial conflicts of the European Visa Policy. An analysis of both visas policies will be made here to study, understand and examine the violation of reciprocity by the United States to the nationals from some member States of the Union. Finally, a set of initiatives will be proposed that could help the European Institutions to resolve such an unfortunate situation that some nationals of the member States are experiencing.

Key words: Reciprocity, visa policy, Schengen Area, European Union, ETIAS, United States, Visa Waiver Program, ESTA.

1. INTRODUCCIÓ

L'interès en les relacions internacionals, la política exterior i la Unió Europea des dels inicis del Grau han estat, per mi, un dels camps amb major curiositat. Ara bé, l'antecedent més immediat que em va donar la idea del TFG va ser quan al primer semestre de 3er (2018) vaig cursar l'optativa de Lliure Circulació i Accés de Persones a la UE impartida per la Dra. Mariona Illamola Dausà, qui és l'actual tutora del present treball de final de grau.

En aquesta optativa una de les tasques individuals que se'm van assignar va ser la realització d'una anàlisi narrativa i crítica sobre el programa d'exempció de visats de la Unió² i l'incompliment de la clàusula de reciprocitat pels Estats Units en relació als nacionals de Romania, Polònia, Xipre, Croàcia i Bulgària³. Degut al fort interès que em va produir la investigació en aquesta temàtica i la multitud d'interrogants i qüestions que se'm van quedar sense resoldre he decidit aprofundir-hi més al TFG. D'aquesta manera, el meu treball consta de dues parts teòriques ben diferenciades però de fonamental importància per entendre la tercera part referent a l'estudi del cas concret.

Les dues parts més teòriques ens ajudaran a entendre el complex i tècnic entramat jurídic, polític i de relacions internacionals que conformen les polítiques de visats tant dels EUA com de la UE, i més en concret l'anàlisi dels respectius programes d'exempció de visats. Ambdós polítiques, malgrat tenir un rerefons, característiques i realitats força diferents, també tenen força similituds com per exemple els interessos transatlàntics entre les dues potències però també referent al principi de reciprocitat en el qual ambdós programes estan fonamentats.

La tercera part tindrà un caràcter més pràctic en l'estudi i anàlisi del cas de l'incompliment de la clàusula de reciprocitat dels Estats Units en relació als nacionals de Romania, Xipre,

² Malgrat Unió Europea i Espai Schengen siguin dos realitats diferents, per facilitar i simplificar la compressió unificaré els termes. Per tant quan em referiré a la Unió ho faré alhora per l'Espai Schengen. Per més informació sobre les diferències d'ambdós, veure el punt 2.1. sobre l'anàlisi històrica, política i normativa.

³ Stefan, M. (2017). The Transatlantic Dispute over Visas: The need for EU action in the face of US non-reciprocity, moving targets and the harvesting of EU citizens data. *CEPS: Policy Insights*, no. 2017-27.

Croàcia i Bulgària, a més de plantejar i oferir una sèrie de vies que poden ajudar a revertir la situació⁴.

En resum, tenim per un costat la política de visats comuna de la Unió Europea, que és una de les branques de l'Espai de Seguretat, Llibertat, i Justícia. És la política que regula els visats de curta durada, és a dir, de menys de 90 dies⁵. Aquesta política implica la formulació d'un visat de curta durada únic per tots els nacionals de tercers Estats anomenat visat Schengen; l'establiment d'un programa d'exempció de visats dotat de dues llistes on figuren els estats dels nacionals dels quals precisen o no d'un visat Schengen per creuar els controls fronterers; i també la gestió comuna de la frontera exterior⁶. Per un altre costat, la política de visats dels Estats Units, a l'igual que l'anterior té com a objectiu el control del flux migratori, però té un abast més ampli al tractar-se d'una política de caràcter nacional d'un Estat sobirà. Per això, aquesta política regula tant visats de curta com llarga durada, a més de totes les especificitats de permisos que hi ha a l'ordenament jurídic dels EUA. Malgrat diferenciar-se en aquest sentit, s'assembla a la primera per regular també els visats de curta durada, a més d'estar fonamentada sota el principi de reciprocitat i disposar d'un programa d'exempció de visats.

L'objectiu d'aquest treball de final de grau és el d'oferir una exhaustiva anàlisi sobre les respectives polítiques de visats, però més en concret dels seus programes d'exempció de visats, amb la finalitat de clarificar i dotar de cos a un aspecte sobre el qual no hi ha abundant bibliografia, a més de ser molts cops una temàtica complicada de treballar pel seu contingut polític i legal. S'estudiaran tant les bases jurídiques, passant pels antecedents històrics, qui són els subjectes destinataris tant de les polítiques com dels respectius programes, entre altres qüestions.

L'estudi de la vulneració del principi de reciprocitat té com a finalitat resoldre quina motivació hi ha darrere les reiterades vulneracions dels Estats Units en relació als nacionals de Bulgària, Croàcia, Xipre i Romania, tots ells Estats membres de la Unió, però no encara -plenament- de Schengen. En aquest sentit s'analitzaran les causes, les conseqüències i l'estat actual del conflicte. D'aquesta manera, un cop haguem entès la

⁴ En aquest TFG no figurarà Polònia dins l'estudi de cas ja que recentment la situació ha estat revertida per a aquest Estat membre.

⁵ El desenvolupament normatiu i la creació de polítiques que regulin el visat de llarga durada, és a dir, de més de 90 dies continua sent una competència dels Estats membres.

⁶ Quan em referiré a frontera exterior serà a la referent de l'Espai Schengen.

situació actual del conflicte transatlàntic, es construirà i proposarà un ventall de vies correctores que podrien ajudar a les institucions europees i als Estats membres afectats a revertir la situació desfavorable que alguns nacionals comunitaris estan vivint.

Ara que hem delimitat i acotat la temàtica d'estudi i els objectius que ens plantejem, és important formular una pregunta o una problemàtica que ens acompanyi durant tot el recorregut en la realització del TFG amb la finalitat de no desviar el camp d'estudi, a més d'intentar oferir una resposta al cas d'anàlisi plantejat.

Llavors, sabent que hi ha una problemàtica i un conflicte vers l'incompliment de la reciprocitat entre els Estats Units i alguns Estats membres de la Unió (Romania, Xipre, Bulgària i Croàcia)...

“Quines són les possibles vies –solucions- que podrien revertir la condició a la que estan sotmesos alguns nacionals d'Estats membres de la UE?”.

Per acabar aquest primer epígraf sobre la introducció del treball de final de grau, s'ha de dir que la realització es basarà fonamentalment en la revisió bibliogràfica d'articles acadèmics, monografies, ordenament jurídic tant de la Unió com dels Estats Units i disposicions de Dret Internacional Públic. També s'aportaran algunes fonts gràfiques⁷ per donar un toc més explicatiu, dinàmic i visual a la present tasca.

⁷ Per consultar les fonts gràfiques aportades veure el punt 8. Annexos.

2. POLÍTICA DE VISATS COMUNA

2.1. Anàlisi històrica, política i normativa

En tota política, ja sigui de caràcter nacional o comunitària és imprescindible l'anàlisi normativa que l'acompanya. Així, en aquest punt primerament es realitzarà una avaluació i revisió exhaustiva dels principals fonaments jurídics que materialitzen el nostre camp d'estudi, la política comuna de visats de la Unió Europea⁸. En aquest sentit, per una banda, es realitzarà un examen cronològic del dret originari⁹ sobre la base jurídica de l'actual política de visats i la principal normativa de dret derivat que en resulta. Per altra banda, aquest repàs jurídic es combinarà amb una anàlisi més històrica, política i de relacions internacionals que ens permeti entendre tot l'avenç normatiu que s'ha produït al llarg del temps.

L'antecedent directe d'una política de visats de caràcter europeu el trobem durant la Primera Guerra Mundial (1916-1919), també recordada com el conflicte bèl·lic més sagnant de la història. En aquest període hi havia un temor generalitzat per part de les potències bel·ligerants davant l'intent d'accés d'agents especials enemics en el seus territoris. Aquesta inquietud que amenaçava la integritat territorial dels Estats per part d'amenaques externes, va provocar un impuls generalitzat dels sistemes de documentació estrangers (Peers, 2011, pp. 231-255).

Aquestes mesures es duen a terme en un període en que no hi ha cap organització supra-estatal de marc europeu amb atribució de competències i encara menys, amb competències sobre visats. Així, veiem que totes aquestes mesures són de caràcter unilateral per part dels Estats degut a que el subjecte competent i sobirà és ell mateix. Aquesta activitat purament estatal perdura durant bona part del segle XX amb etapes de més enduriments fronterers, com per exemple la Segona Guerra Mundial (1939-1945).

La idea de crear una política comunitària en matèria de creuament de fronteres exteriors deriva de la mateixa llibertat de circulació de persones¹⁰ consagrada al 1958 amb l'entrada

⁸ Important clarificar que quan es parli de política de visats de la Unió Europea no s'obvia que Irlanda no queda vinculada, que alguns Estats membres estan en tràmit d'accedir-hi (Bulgària, Croàcia, Xipre i Romania) i que hi ha tercers Estats que hi formen part (Islàndia, Liechtenstein, Noruega, Suïssa, Mònaco San Marino i Ciutat del Vaticà) degut a la dualitat jurídica de l'Acord Schengen (Dret Internacional – Dret de la Unió Europea).

⁹ Tots els Tractats que aniré esmentant seran referenciats amb l'any d'entrada en vigor.

¹⁰ Lliure circulació de persones, però per als nacionals dels Estats membres, considerats en aquest moment de la construcció europea com a factors de producció.

en vigor del Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea. Així doncs, veiem que la futura política comuna de visats tampoc s'escapa de la sempre visió econòmica, en tant que s'introdueix com un dels mecanismes per la consecució del mercat comú¹¹ (Hailbronner, 2000). Malgrat l'inici de la construcció europea i les primeres nocions d'una possible futura política de visats amb la promulgació dels Tractats de Roma (1958) i la conseqüent constitució de la CEE per la creació del mercat comú, no podem parlar encara d'una política de visats comunitària.

En aquesta primera i embrionària etapa, els pocs¹² Estats membres continuen tenint la totalitat de les seves competències en seguretat interior i control de fronteres externes. A més, considerant que els Tractats de Roma (1958) tenen com a objectiu crear un mercat comú, la lliure circulació dintre els estats europeus és un dels objectius que s'han d'assolir. Aquesta fita, que suposa la supressió de les fronteres interiors per tal d'assolir amb èxit la lliure circulació de persones, serveis, capitals i mercaderies, implica que s'hagin de reforçar les fronteres exteriors (Calonge, 2002, pp. 113-123).

En els anys següents es va anar assistint a una gradual intervenció conjunta dels Estats europeus en matèria d'immigració i creuament de fronteres, ja sigui en el marc de la mateixa Comunitat Econòmica Europea, o bé a través d'acords bilaterals i multilaterals. En aquesta etapa, malgrat estar sota el mètode intergovernamental, a mesura que la construcció europea anava avançant, també s'anaven adoptant mesures dirigides a enfortir els controls en les fronteres exteriors per la progressiva lliure circulació interior.

Així doncs, molt abans de la creació d'una normativa comuna de visats, ens trobem altres aspectes que inclourà la futura ELSJ, tal com les primeres cooperacions en Assumptes de Justícia i Política Interior. A mitjans dels anys 60 aquesta cooperació en el marc europeu era duta a terme a través de relacions i tractats bilaterals entre els Estats comunitaris destinats a intercanviar de manera informal informació sobre aspectes de cooperació policial i immigració. Al 1967 els Estats membres van celebrar el Conveni de Nàpols¹³ sobre la cooperació i assistència mútua entre les autoritats duaneres, amb l'objectiu de reforçar la cooperació fronterera i lluitar contra el tràfic de persones. En aquest context,

¹¹ A partir de l'Acta Única Europea (1987): el mercat interior.

¹² Bèlgica, França, Holanda, Luxemburg, Itàlia i la República Federal d'Alemanya.

¹³ Substituint pel Conveni de Nàpols II, del 23 de juny del 2009, sobre cooperació estreta entre les administracions duaneres de la Unió Europea.

al 1975 i en el marc de la Cooperació Política Econòmica, sorgeix en el ple del Consell Europeu el Grup de Trevi destinat a tractar qüestions relacionades amb el terrorisme i la seguretat interior. La finalitat d'aquest "Grup" era la d'intercanviar de manera informal experiències, informació i coneixements tècnics, així com la construcció de xarxes inter-estats per facilitar aquests intercanvis (Bacigalupo, 2003).

França i Alemanya decideixen realitzar un salt qualitatiu i són els dos primers Estats que donen el pas inicial en dur la lliure circulació com a tema d'agenda al Consell Europeu de *Fontainebleau* al 1984, on tots els Estats membres van aprovar definir les condicions necessàries per la lliure circulació de ciutadans comunitaris.

No obstant, l'avenç més important i profund el constitueix un Tractat internacional¹⁴ anomenat Acord de Schengen firmat al 1985 pels Estats del BENELUX, Alemanya, i França, el qual va prosseguir el Conveni d'Aplicació de l'Acord Schengen, on es va establir l'eliminació gradual dels controls fronteres interiors. A l'Espai Schengen es van anar adherint progressivament, com veurem, alguns dels altres Estats comunitaris¹⁵. Amb la creació d'aquest Espai Schengen diferenciat de la Comunitat Econòmica Europea es dona un pas endavant en la lliure circulació de persones; ara ja no tant sols beneficia als nacionals dels Estats membres i als nacionals dels territoris adherits al Tractat internacional, sinó també als ciutadans dels tercers Estats que hagin creuat les fronteres exteriors. Amb aquesta innovació es permet suprimir els controls a les fronteres internes, reforçar les fronteres exteriors, potenciar la cooperació policial i dona peu a la creació d'una política comuna de visats. Aquest Espai es dota d'una base de dades comuna anomenada Sistema d'Informació Schengen que permet a les autoritats duaneres rebre informació sobre les persones que accedeixen a la zona Schengen.

Amb l'entrada en vigor de l'Acta Única Europea al 1987 es fa un gran avenç en la lliure circulació de persones nacionals d'Estats membres com un element fonamental per la consecució del mercat interior. Les Declaracions annexes a la AUE sobre la lliure circulació de persones marquen que és necessària una estreta col·laboració entre els Estats membres degut a l'encara mètode inter-governamental en aquest àmbit.

¹⁴ L'acord es va elaborar sota l'empara del Dret Internacional Públic degut a la inexistència del mecanisme de cooperació reforçada dins el projecte europeu i la no unanimitat de tots els Estats membres de tractar-ho sota l'empara de la CEE.

¹⁵ No tots els Estats de la Comunitat Econòmica Europea van adherir-se a l'Acord Schengen. En canvi, si que es van adherir Estats extra-comunitaris.

El Consell Europeu de Madrid (1989) significà un moment important en la formulació d'una futura política europea de visats. En aquest Consell Europeu es va redactar el Document de Palma (1989), el qual agrupava mesures que havia de prendre la Comunitat, tals com: la necessitat d'elaborar un Reglament amb la llista d'Estats els nacionals dels quals precisaven visat; una llista comuna de persones no admissibles; l'harmonització de criteris de concessió de visat i la unificació del visat de curta durada europeu. Aquest document va servir com un dels antecessors directes per la inclusió de la política de visats¹⁶ al Tractat de Maastricht (1993).

L'entrada en vigor del Tractat de Maastricht, constitueix un pas definitiu en la incorporació d'aquesta matèria entre els objectius de la UE. Així doncs, al TUE en el seu Títol VI ens trobem específicament les “Disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i els assumptes d'interior”¹⁷. Aquesta col·laboració inter-estatal es centra en les matèries d'asil, creuament de fronteres, immigració, cooperació judicial en matèria civil i penal, i cooperació duanera.

Amb el Tractat de Maastricht la formulació d'un model uniforme de visat i la llista de tercers Estats els nacionals dels quals hagin d'estar en possessió de visat per creuar una frontera es va integrar com un objectiu de la UE però no va abandonar el mètode intergovernamental degut a la reticència dels Estats membres en l'atribució de competències a la Unió en matèria de visats de curta durada. En el seu article 100 C TCE es van introduir dos aspectes de la política de visats. Per una banda, la voluntat de les institucions en determinar els tercers Estats, els nacionals dels quals havien d'estar requerits d'un visat per creuar les fronteres exteriors, i per altra banda, la instauració d'un model uniforme de visat. En aquest sentit, a l'etapa Maastricht sols s'aprova el Reglament (CE) 2317/1995 on s'estableixen els Estats dels nacionals dels quals han de requerir visat per creuar la frontera exterior. Ara bé, a més de ser declarat nul per falta de participació del Parlament Europeu en la seva adopció pel Tribunal de Justícia¹⁸, la llista d'aquest Reglament sols disposa aquells tercers Estats que precisen de visat per accedir, fet que

¹⁶ Malgrat la inclusió, encara estem al pilar intergovernamental, i per tant sota la unanimitat del Consell. Recordem que en Maastricht (1993) encara estem sota el tercer pilar JAI, i per tant, davant un mètode purament de cooperació política.

¹⁷ Conegut com el tercer pilar o “JAI”, de cooperació política entre els Estats membres.

¹⁸ STJCE de 10 de juny del 1997, Parlament Europeu V Consell de la Unió. – Nacionals de tercers Estats – Visats – Procés legislatiu – Consulta del Parlament Europeu. – Assumpte C – 392/95.

produeix una implícita i ambigua llista grisa composta per més de trenta Estats els quals el seu règim no està clar. Pel que fa a la creació d'un model uniforme de visat, en aquesta etapa no s'aconsegueix encara aprovar cap Reglament que permeti la unificació dels visats de curta durada.

D'aquesta manera, tal com veiem un gran avenç normatiu amb el TUE, també podem diagnosticar algunes problemàtiques derivades dels mecanismes polítics per posar-se d'acord en tant que es presentaven insuficients degut a la lentitud, dificultat i la reticència dels Estats membres en prendre decisions sobre aquesta matèria. Des de l'àmbit institucional i degut al caràcter intergovernamental, els òrgans comunitaris presentaven certes deficiències en les seves actuacions quedant exclòs el control del TJCE en aquest àmbit, la limitació de la Comissió en la seva capacitat d'iniciativa legislativa i el Parlament limitat a funcions solament de consulta. Per últim, aquesta vessant de cooperació presentava greus limitacions al ple del Consell, on la regla de la unanimitat per prendre decisions constituïa un important obstacle per aprovar normatives.

Amb el Tractat d'Amsterdam del 1999, es va remodelar la cooperació en assumptes de justícia i interior amb la introducció d'un nou objectiu a la Unió Europea en el seu article 2 TUE: "mantenir i desenvolupar la Unió com un espai de llibertat, seguretat i justícia, en el que estigui garantida la lliure circulació de persones conjuntament amb mitjans adequats respecte al control de les fronteres exteriors, l'asil, la immigració i la prevenció i lluita contra la delinqüència". En aquesta reforma del tractat de la Comunitat és dona l'empenta definitiva que la política de visats necessitava. El títol IV (articles 61 a 69) ja s'anomena "Visats, asil, immigració, i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de persones". És en aquest Tractat en que l'Acord Schengen i el seu Conveni d'Aplicació, a més de tots els Protocols i Acords relatius s'integren mitjançant la cooperació reforçada a la Unió Europea, el qual implica l'aplicació a tots els Estats part de la Unió, exceptuant Regne Unit i Irlanda que no s'hi van voler acollir. La comunitarització de la política de visats posa fi a la situació de coexistència de dos règims diferents: el comunitari i l'intergovernamental. Tot i així, continua havent-hi una dualitat en l'aplicació del Dret de la Unió i el Dret Internacional segons si es tracta d'un tercer Estat o un Estat membre.

El Tractat de la Comunitat Europea versió Amsterdam incideix en tres àmbits materials concrets de la política de visats comuna (Muñoz, 2008, pp 380-389):

En primer lloc, en virtut de l'article 62.2.b.i TCE, l'establiment de la llista de tercers Estats els nacionals dels quals tenen l'obligació de ser titulars d'un visat per creuar la frontera exterior i d'aquells els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. Aquest àmbit ha estat un aspecte molt controvertit. El mètode que es va utilitzar per la seva creació va ser la elaboració de dues llistes: la primera, contenia els tercers Estats, els nacionals dels quals havien d'estar en possessió d'un visat per creuar la frontera exterior; la segona, recollia aquells Estats, els nacionals dels quals estaven exempts de la possessió del requisits de visat Schengen. El mecanisme que es va utilitzar per crear les llistes i decidir quins Estats formaven part de cadascuna va ser la unanimitat. D'aquesta manera al 2001 és adoptat el Reglament (CE) 539/2001 que amb les posteriors modificacions conforma el que avui diem Programa d'Exempció de Visats (Reglament (UE) 2018/1806).

En segon lloc, l'article 62.2.b.ii TCE relatiu a la creació de mesures que estableixin les condicions i requisits que permetin els nacionals de tercers Estats creuar les fronteres exteriors i poder circular lliurement per tot el territori que comprèn Schengen. D'aquesta manera, mitjançant diferents disposicions normatives s'aconsegueix aprovar el primer Codi de Fronteres Schengen creat pel Reglament (CE) 532/2006, però modificat per l'actual Reglament (UE) 2016/399. Aquest precepte no té com a objectiu regular tot el relatiu a visats, sinó que té com a tasca encomanada la regulació del procediment per creuar les fronteres de l'Espai Schengen, tant en la seva vessant interna, com externa.

Per últim, amb base jurídica als articles 62.2.b.iii i 62.2.b.iv TCE, la creació d'un model uniforme de visat (visat Schengen) pel qual el titular pugui viatjar a través de tots els Estats membres de l'Espai Schengen. Derivat de la materialització de l'Acord Schengen, hi ha una iniciativa legislativa per unificar i crear el visat únic de curta durada¹⁹. Estem parlant dels primerencs Reglaments tals com: el Reglament (CE) 1683/95 (Maastricht); el Reglament (CE) 334/2002; el Reglament (CE) 415/2003. Aquests reglaments són recopilats i sistematitzats pel Codi Comunitari de Visats (Reglament (UE) 810/2009 i la seva modificació posterior Reglament (UE) 2019/1155).

Amb l'entrada en vigor d'Amsterdam i la integració de l'Acord Schengen canvia el seu caràcter jurídic depenent de l'Estat en qüestió. Recordem que per aquells països que

¹⁹ Recordem que la voluntat d'unificar els visats de curta durada sota un de comú per tota la Comunitat ja hi era al Tractat de Maastricht (1993).

formen part de la Unió s'aplica l'Acord com a part del dret comunitari i per als tercers Estats que també hi són adherits s'aplica com un Tractat internacional en virtut del Dret Internacional Públic. La incorporació de Schengen al dret de la Unió no implica que els nous membres de la UE²⁰ hagin de formar part i aplicar la totalitat de l'Acord Schengen²¹.

Es important destacar que la introducció de l'Espai Schengen²² dins l'ordenament jurídic comunitari ha estat formulat mitjançant la Cooperació Reforçada²³, introduïda pel mateix Tractat d'Amsterdam. Recordar que és un mecanisme previst per l'ordenament comunitari que permet l'avanç de la Unió a diferents velocitats; és a dir, s'utilitza en casos que es vol fer evolucionar la construcció europea per una direcció que no implica que tothom s'hi aculli obligatòriament. És el cas de l'Espai Schengen adoptat al 1985 com un Tractat internacional i incorporat al dret de la Unió per mitjà de la Cooperació Reforçada. Per aquesta raó, es comprèn l'Espai Schengen com un model de cooperació reforçada que queda regulat per un protocol específic on de la aplicació derivada queda exclosa la República d'Irlanda²⁴ (Olesti, 2011, pp 307-309).

Al 1999 tenim un esdeveniment que marca considerablement les línies mestres dels Tractats que prossegueixen la història de la UE en referència a la seguretat i els afers interns. Aquest succés es el Consell Europeu celebrat a Tampere al 1999. El que es va posar de relleu en aquesta cimera va ser dibuixar per primer cop un ELSJ per la Unió; l'anhel de crear un espai europeu de justícia, una política d'immigració i asil comuna, i una lluita contra la delinqüència. A més, cita explícitament el continu desenvolupament d'una política comuna de visats per tota la Unió.

L'establiment d'aquest espai lliure de fronteres interiors ha implicat de forma imprescindible la creació d'una política comuna de visats amb la finalitat de regular l'accés d'estrangers que entrin a l'Espai Schengen a través de les fronteres exteriors dels Estats membres. Des de l'adopció de l'Acord Schengen diversos Estats membres de la

²⁰ Aquells que entrin a la Unió a partir del 1999.

²¹ Abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (2009) era obligat que els futurs Estats membres s'acullin a les cooperacions reforçades (article 10.4).

²² Per veure gràficament quins Estats formen part de l'Espai Schengen consultar a l'Annex la Font 1 sobre el Diagrama d'Euler.

²³ Per més informació veure l'article 11 TCE (versió Amsterdam).

²⁴ Fins al 31 de gener (Brexit) també hi quedava exclòs al Regne Unit.

Unió, exceptuant Irlanda²⁵, van firmar protocols d'adhesió al Conveni. Malgrat que Bulgària, Xipre, Romania i Croàcia siguin membres de ple dret de la Unió no se'ls aplica totalment el règim derivat de l'Espai Schengen per no complir amb totes les garanties que es precisen. Tot i així, recordem que hi ha tercers Estats que hi formen part, tals com Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa.

No hi ha més modificacions de cap precepte sobre la política de visats fins que arribem al Tractat de Lisboa (2009). En aquesta reforma s'introdueix al Títol V del TFUE el denominat "Espai de Llibertat, Seguretat, i Justícia". Aquesta clarificació ens reitera el ja dit a Amsterdam (1999), que la política de visats comuna de la Unió Europea està inserida dins del marc de l'ELSJ. A aquest tenor, l'article 77.1 TFUE ens delimita que un dels objectius polítics de la Unió serà desenvolupar una política comuna en la gestió de les fronteres exteriors amb la finalitat de garantir la lliure circulació de persones per les fronteres interiors. Així mateix, l'article 77.2 TFUE ens avisa que el Parlament i el Consell mitjançant el procediment legislatiu ordinari adoptaran mesures relatives a la política comuna de visats i altres permisos de residència de curta duració

Per acabar, només esmentar l'existència de dues bases de dades relatives al manteniment, control i reforç de la seguretat tant interior com exterior: el Sistema d'Informació Schengen i el Sistema d'Informació de Visats . Per una banda, el SIS (actualment el de segona generació SIS II) tracta d'un sistema d'informació a gran escala que emmagatzema dades i aspectes sobre persones i objectes en relació al control de l'Espai Schengen. La informació pot ser consultada per les autoritats responsables dels controls fronterers, duanes i diferents cossos de seguretats competents per l'expedició de visats. La regulació del SIS està compresa en els següents instruments legals: Reglament (CE) 1986/2006; Decisió 2007/533/JHA; Reglament (CE) 1987/2006. Per altra banda, el VIS és un sistema que connecta els consolats Schengen de tercers Estats amb tots els passos fronterers i autoritats duaneres de l'Espai Schengen que permet compartir dades d'identificació personal i biomètrica sobre visats entre els membres de l'Espai Schengen. Aquest sistema d'intercanvi d'informació sobre visats té com a objectiu facilitar la supervisió i la distribució dels visats, a més d'ajudar als cossos de seguretat fronterers en la verificació i l'aptitud de la persona que pretén accedir al territori. Aquest sistema va ser establert i regulat per la Decisió del Consell 2004/512/CE.

²⁵ Irlanda, però també el Regne Unit en el seu moment.

2.2. Consideracions generals

Un cop entenem i situem la creació i consolidació de la política comuna de visats al llarg del temps, ens aturarem aquí a conceptualitzar-la; és a dir, a dotar-la d'una definició i desglossar-la segons les seves característiques i l'abast material que té.

La creació de la política comuna de visats la localitzem amb la incorporació de l'Espai Schengen com una gran innovació pel procés d'integració europea. Es tracta de l'única política de visats supra-nacional del món, i per tant una gran victòria per la Unió prenent en consideració la dificultat en adquirir competències en àmbits com el control fronterer extern o la seguretat interior dels Estats membres. En aquesta vessant de l'Espai Schengen ha estat clau l'enduriment dels controls exteriors com a element imprescindible per al desmantellament de les fronteres interiors (Sánchez-Montijano, Vaquer, Vilup, 2012, pàgines 13 a 29).

Qui són els subjectes destinataris d'aquesta política europea²⁶? Com ja hem assenyalat, els Estats que formen part de la política europea de visats són els 22 Estats que formen part de l'Espai Schengen; i quatre Estats que formen part de l'EFTA, els quals són, Islàndia, Liechtenstein, Noruega, i Suïssa. Bulgària, Croàcia, Xipre, i Romania, malgrat siguin membres de la Unió Europea, encara no són part²⁷ de l'Espai Schengen tot i que disposen d'una política de visats basada amb l'Acord Schengen.

A més dels esmentats anteriorment, hi ha un Estat membre de la Unió que no forma part de la política de visats comuna i aquest és Irlanda²⁸. Aquest Estat membre disposa d'una política de visats basada en el seu dret intern. D'aquesta manera, els nacionals dels tercers Estats que accedeixen a territori comunitari, ja sigui per la via de l'exempció de visat, o en l'expedició d'un visat Schengen, no podran accedir a Irlanda. Per poder accedir al territori d'aquest Estat, els nacionals de tercers Estats hauran de demanar -o no- l'expedició d'un visat de curta durada de caràcter nacional d'acord a la normativa interna de l'Estat en qüestió.

²⁶ Veure Annex font 2 sobre el mapa dels Estats membres de la política europea de visats.

²⁷ Tot i ser Estats membres de la Unió, no són encara part de Schengen per no complir amb les garanties i requisits que precisa.

²⁸ Malgrat que la Unió Europea hagi passat de 28 a 27 Estats membres amb la sortida del Regne Unit, en el particular aspecte sobre la política de visats no es veurà afectada ja que no hi formava part.

Atenent-nos al marc d'atribució competencial de la Unió, es preveu que la política de visats com una branca de l'ESLJ sigui una competència compartida²⁹ entre la UE i els Estats membres³⁰, el que implica que els governs nacionals podran legislar sobre la matèria sempre i quan les institucions europees no ho hagin fet abans, respectant el principi de subsidiarietat.

L'objectiu principal de la política de visats de la UE es garantir l'estabilitat i seguretat nacional, el que inclou el control dels fluxos migratoris. D'aquesta manera, l'elaboració d'aquesta política europea ha de ser minuciosa i acurada ja que una política d'aquestes característiques massa rígida pot convertir a la UE en un actor introspectiu i desincentivar el seu pes dins la Societat Internacional; per altra banda, una política de visats excessivament lleugera implica greus riscos per la seguretat nacional dels Estats membres.

Perquè estem davant d'una política comuna de visats? Recordem l'objectiu del mercat interior i la ciutadania europea, el qual es fonamenta en la lliure circulació de persones entre els Estats membres, el que implica una supressió dels controls a les fronteres interiors. Davant aquest fenomen, per tal de garantir la màxima seguretat a l'interior de l'espai de lliure circulació europeu, és necessària una bona política de control i gestió fronterera externa. Això implica una estreta cooperació i coordinació de totes les institucions europees per desenvolupar una política comuna de visats de curta durada (màxim 3 mesos).

Amb la finalitat d'establir un espai de llibertat, seguretat i justícia, les institucions mitjançant el procediment de co-decisió, adopten les mesures relatives al creuament de les fronteres exteriors dirigides al control de l'entrada a les fronteres exteriors comunitàries, al règim de visats de curta duració i la posada en marxa de polítiques de liberalització i facilitació de visats per alguns tercers Estats.

En primer lloc, seguint el procés legislatiu ordinari³¹, s'adopten mesures que han d'aplicar els Estats membres per la realització d'un control sobre les persones en les seves fronteres exteriors. Ara bé, el problema que radica aquí es la falta d'acord entre els estats membres en relació als requisits d'entrada; prova d'això és la gran dificultat que va comportar

²⁹ Per més informació veure l'article 4.2 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (2009).

³⁰ Tot i que dins l'ESLJ hi ha alguns matisos, com la cooperació policial.

³¹ Per més informació veure a l'Annex la font 3 sobre el procediment legislatiu ordinari.

l'aprovació d'un primer Codi de Fronteres Schengen (Reglament (CE) 562/2006, derogat pel Reglament (UE) 2016/399).

En segon lloc, respecte al règim de visats, el Consell i el Parlament, mitjançant la codecisió assumeixen la competència per adoptar normativa sobre visats aplicables a estances menors de tres mesos, ja que per estances majors s'aplica la normativa interna de cada Estat membre. En aquest sentit radica el desenvolupament del model uniforme de visat; el que a dia d'avui anomenem visat Schengen (Reglament (UE) 2019/1155, Codi Comunitari de Visats). En línies generals, aquesta normativa s'ocupa d'harmonitzar tots els preceptes legals existents en relació als visats fins al moment, introduint qüestions com: la aplicació del Reglament, definicions i tipologies de visats, qui són els subjectes vinculants pel Codi, entre moltes altres qüestions. Ara bé, aquest Reglament sols és aplicable a aquells ciutadans dels Estats que formen part de l'Annex 1 del Reglament (UE) 2018/1806, és a dir, els que precisen visat per accedir al territori europeu.

En tercer lloc, també sota la codecisió s'estableixen normatives encaminades a crear un programa d'exempció de visat amb la finalitat de suprimir l'obligació en la presentació de visat com un requisit per accedir al territori comunitari per determinats nacionals de tercers Estats. Aquesta competència de la Unió es materialitza amb l'aprovació de diferents Reglaments³² en els que es contemplen dues llistes amb els tercers Estats que precisen visat i els que no per accedir a l'Espai Schengen. S'ha de dir, que a més de ser el camp d'estudi del present treball, aquest aspecte de la política europea de visats és un dels més controvertits i problemàtics per ser un àmbit on més que la normativa que es pugui aprovar o modificar, són la política i les relacions internacionals entre els Estats membres de la Unió i els tercers Estats el que preval. Aquesta branca de la política de visats mesura el nivell d'amistat, confiança i interès entre la Unió i els tercers Estats.

En quart lloc, la Unió du a terme un seguit de mesures en el marc de la política europea de visats amb la finalitat de liberalitzar i facilitar el procediment d'obtenció de visat amb alguns tercers Estats. És el cas, per exemple, d'alguns Estats del sud-est europeu, tals com, Albània, Macedònia, Sèrbia, Montenegro o Bòsnia i Hercegovina. Aquest procediment de liberalització de visats implica un llarg procés de negociació, acompanyat de profundes reformes en l'àmbit de la justícia i afers interns, amb el resultat que els ciutadans d'aquests tercers Estats puguin viatjar més fàcilment a l'Espai Schengen.

³² Per més informació veure el punt 2.3. sobre el Programa d'Exempció de Visat.

També s'han aconseguit acords de facilitació de visat amb la Federació Russa, Ucraïna, Moldàvia, Geòrgia, i Bielorússia (des del gener 2020 – encara no vigent). Aquests acords permeten als ciutadans dels Estats implicats diverses facilitats en l'obtenció de visat, tals com: la reducció de la taxa per sol·licitud de visat (inclús en alguns casos l'eliminació total); la simplificació de la documentació probatòria; i la possibilitat d'emissió de visats d'entrada múltiple amb un període de vigència major.

Per últim, la política europea de visats també fa una menció a que el règim comú de visats actual preveu la possibilitat que els Estats membres estableixin un règim específic aplicable a determinats col·lectius, tals com: persones que degut a les seves funcions disposen de documents de viatge especials; grups d'escolars; persones que exerceixin una activitat remunerada durant la seva estança; personal de la OTAN; i els refugiats (Reglament (UE) 2018/1806).

Pels col·lectius amb documents de viatge especials s'entén que és dona en casos com en els titulars de passaports diplomàtics, tripulació civil d'avions i vaixells, o també la tripulació i acompanyants d'un vol d'assistència o salvament. Per exemple, Espanya a data 18 d'octubre del 2017, no exigeix visat de curta durada pels nacionals de la República Dominicana que disposin d'un passaport diplomàtic³³.

Els grups d'escolars queden també exclosos de la presentació d'un visat d'entrada des de l'Acció Comuna del Consell adoptada al 1994 (antecessor del Programa Sòcrates) relativa a les facilitats de desplaçament per als escolars de tercers Estats que resideixin a un Estat membre. D'acord amb aquest precepte, els Estats membres es comprometen a excloure el requisit de presentació de visat als escolars de tercers Estats quan pretenguin entrar al territori d'un Estat membre per una breu estança si compleixen uns determinats requisits, tals com: l'acompanyament de professorat, o la verificació del centre educatiu.

Segons els interessos econòmics, les persones que pretenguin exercir una activitat econòmica a un Estat membre poden estar sotmeses a un règim específic. Tot el personal que formi part a l'OTAN, i també personal d'aquells Estats que estiguin vinculats indirectament a l'OTAN. Els refugiats també estan exempts de presentació de visat quan

³³Acord entre el Regne d'Espanya i la República Dominicana sobre exempció de visats per estances de curta duració per a titulars de passaports diplomàtics, firmat a Santo Domingo el 18 d'octubre del 2017.

resideixin en algun dels Estats membres signataris de l'Acord Europeu subscrit al Consell d'Europa del 1959, relatiu a l'exempció de visats pels refugiats³⁴.

Per acabar aquest punt és interessant aportar un seguit de dades quantitatives que indiquen el gran impacte que té l'establiment d'una política de visats comuna. Aquesta ha implicat l'aplicació de més de 16 milions de visats Schengen, segons dades oficials de la Comissió de Migració i Afers Interns de la Comissió Europea³⁵, amb un percentatge de denegació solament del 9.6%. Això ha implicat que durant l'any 2018 s'han adjudicat més de 14 milions de visats Schengen a nacionals de tercers Estats; incomptable és el nombre de nacionals de tercers Estats exempts del requeriment de visat que han creuat les fronteres exteriors en un any.

2.3. Programa d'exempció de visat

Un programa d'exempció de visat és una acció governamental que autoritza l'entrada de determinats nacionals de tercers Estats a un territori en concret sense la necessitat d'un visat. Aquest programa està format, generalment, per dues categories: una on s'insereixen aquells tercers Estats exempts de visat, i una altra on s'insereixen aquells que requereixen d'un visat per accedir-hi. A la llista d'Estats exempts de visats hi solen ser aquells països amb una baixa taxa d'immigració il·legal, amb economies estables i amb un alt índex de desenvolupament humà.

A continuació es realitzarà una anàlisi del programa d'exempció de visat Schengen inserit dins de la política europea de visats analitzant els criteris que s'adopten per incloure un tercer Estat a una categoria o una altra; el mecanisme que es pot adoptar en casos d'incompliment de la reciprocitat; i finalment l'ETIAS com el futur sistema europeu d'informació i autorització de viatges.

³⁴ Consell d'Europa, Acord Europeu Número 31, 1959

³⁵Veure estadístiques de l'any 2018 sobre el total de visats Schengen aplicats. Extret de https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en. Consultat el 10 de gener del 2020.

2.3.1. Criteris per la inclusió de determinats tercers Estats a les llistes sobre l'exempció o l'obligació en el requeriment de visat

En el marc de la política de visats i les competències que disposa la Unió, una de les tasques que té encomanada és la de determinar els nacionals de quins tercers Estats han d'accedir a la Unió mitjançant un visat i quins no gràcies al programa d'exempció de visat. D'aquesta manera, hi ha una sèrie de criteris i requisits per determinar la inclusió d'un Estat a algunes de les llistes del Reglament. Aquests factors fan referència a una avaluació exhaustiva, cas per cas, de diversos criteris referents a la immigració clandestina, l'ordre públic i la seguretat, les relacions exteriors de la Unió amb els tercers Estats, i les implicacions de reciprocitat i coherència regional (Reglament (CE) 539/2001, derogat pel Reglament (UE) 2018/1806).

Segons la Comissió, el primer element a considerar de rellevància es l'emissió de fluxos migratoris per part de l'Estat en qüestió; en relació a aquest aspecte, la introducció de visats de curta durada a tercers Estats correspon al grau de risc d'immigració il·legal. Per determinar aquest grau de risc es prenen en consideració diferents paràmetres, tals com: estadístiques sobre estades irregulars, denegacions d'entrada al territori, existència de xarxes d'immigració clandestina, o la seguretat i veracitat dels documents de viatge expedits pel tercer Estat.

Un altre element que es pren en compte es el principi de reciprocitat. És el principi que fonamenta tota la regulació derivada del requisit o exempció de visat. En cas de la vulneració d'aquest principi, s'articula un procediment que s'activa *-a priori-* quan un tercer Estat als nacionals del qual no se'ls apliqui visat, imposi als nacionals d'un Estat membre aquest requisit per accedir al territori.

Podem veure, doncs, que el visat a més de ser una eina de control del flux migratori, es configura com un element clau que mesura les relacions exteriors de la Unió Europea amb els tercers Estats, a l'igual que actua com un element de cohesió regional. Llavors, es comprova que en aquest aspecte de la política de visats és important afirmar que les negociacions polítiques i les relacions internacionals entre els diferents Estats importen, ja que determinen qüestions tant fonamentals com l'oportunitat de mobilitat internacional amb menys treves burocràtiques.

2.3.2. Les conseqüències de les relacions internacionals i la política interna dels tercers Estats. L'evolució del contingut en el temps

Ara que tenim clar quins són els criteris que s'utilitzen per valorar l'aptitud d'un tercer Estat a l'hora de classificar-lo a les llistes, cal dir que els annexos han anat variant en el temps. Aquestes variacions obeeixen principalment a l'aptitud d'un tercer estat a poder accedir al programa d'exempció de visats. Aquesta inclusió al programa depèn dels criteris que s'han exposat anteriorment però també de les relacions exteriors i la situació política interna d'un tercer Estat ja que són elements claus per la seva aptitud al programa d'exempció de visat. A continuació descriuré quins han estat els principals canvis a les llistes de les modificacions reglamentàries que s'han anat aprovant en el temps.

Amb l'Acord Schengen del 1985 va quedar confús quins ciutadans podien accedir a la Unió amb visat o sense, i d'aquesta manera al 1995 i 1999 es promulgaren els dos primers Reglaments³⁶ en base a l'article 100 C del TCE, pels quals es determinaren els tercers Estats, els ciutadans dels quals havien de precisar d'un visat per creuar les fronteres exteriors. Alguns dels tercers Estats, els nacionals dels quals havien de disposar d'un visat per entrar a territori europeu eren: Afganistan, l'Índia, Líban, Marroc o Ucraïna.

És important destacar que en aquests dos primers Reglaments solament es preveïen els llistats dels Estats els nacionals dels quals havien de precisar d'un visat per creuar les fronteres exteriors; per la resta de tercers Estats es deixà a la discrecionalitat dels Estats membres la possibilitat o no d'exigir un visat. Aquest fet va crear una implícita llista gris composta per més de trenta tercers Estats on el règim al que eren sotmesos els seus nacionals no era clar. El règim jurídic d'aquests Estats extracomunitaris es decidia des de la política interna dels Estats membres.

L'any 2001 en el marc del Tractat d'Amsterdam (1999) i la incorporació de l'ELSJ ens trobem l'aprovació del Reglament (CE) 539/2001. Aquest Reglament introdueix múltiples modificacions de conceptes, clarificacions procedimentals, a més de la

³⁶ Reglament (CE) 2317/1995 del Consell, de 25 de setembre del 1995, pel que es determinen els tercers estats els nacionals dels quals han d'estar en possessió d'un visat per creuar les fronteres exteriors dels Estats Membres. (DOCE L 234 de 3 d'octubre del 1995).

Reglament (CE) 574/1999 del Consell de 12 de març del 1999, pel que es determinen els tercers estats els nacionals dels quals han d'estar en possessió d'un visat per creuar les fronteres exteriors dels Estats Membres. (DOCE L 72 de 18 de març del 1999).

incorporació de la llista dels tercers Estats que no han de precisar un visat per accedir a la Unió. A la “llista negra” (annex I) continuen figurant Estats com: Afganistan, Belize, Índia, Iraq, o Iran, mentre que a la nova “llista blanca o positiva” (annex II) hi tenim Estats com els EUA, Brasil, o Guatemala. Podem constatar que la “llista negra” europea no sols reflexa una preferència de criteri econòmic, sinó també prejudicis tradicionals de seguretat, ètnia i religió, ja que bona part dels Estats de la llista provenen de l’Àfrica negra i/o són de tradició musulmana (Sánchez-Montijano, Vaquer, Vilup, 2012, pp. 13 a 29).

A partir del 2005 succeeixen diverses però petites modificacions del Reglament (CE) 539/2001, les quals podem sintetitzar amb el següent:

En primer lloc, el Reglament (CE) 1932/2006, pel qual es transfereix a Bolívia de la “llista blanca o positiva” a la “llista negra”. Per contra, es passa Antigua i Barbuda, les Bahames, Barbados, Mauricio, Sant Cristòfol i Neus, i Seychelles, que es transfereixen a la “llista blanca o positiva”.

En segon lloc, el Reglament (CE)1244/2009 es duen a terme canvis en relació al Programa de Salònica³⁷ iniciat al 2003 amb la finalitat de facilitar visats a cinc Estats dels Balcans Occidentals (Albània, Bòsnia i Hertzegovina, Antiga República Iugoslava de Macedònia, Montenegro, i Sèrbia), s’incorpora una liberalització de visats que anhela una futura exempció dels visats per als ciutadans dels Balcans Occidentals, sempre i quan compleixin amb els requisits especificats³⁸. Per això, hi ha diferents canvis a les llistes, així com la transferència de l’Antiga República Iugoslava de Macedònia, Montenegro, i Sèrbia cap a la “llista positiva”, i el moviment de Kosovo a la “llista negra”.

En tercer lloc, el Reglament (UE) 1091/2010, continua els passos del Programa de Salònica i degut al compliment dels requisits taxats, es transfereix als Estats d’Albània i Bòsnia i Hercegovina a la “llista positiva”.

En quart lloc, el Reglament (UE) 1211/2010 promulgat deu dies després de l’anterior, pel qual es modifica la llista en la transferència de Taiwan i les Illes Marianes del Nord a l’Annex II del Reglament.

³⁷ Política europea dirigida als ex-Estats soviètics de la zona dels Balcans Occidentals amb la finalitat de millorar-los des del punt de vista polític, administratiu, institucional i econòmic.

³⁸ Per més informació sobre els requisits veure el punt 2.3.1. sobre els criteris per la inclusió de determinats tercers Estats a les llistes sobre l’exempció o l’obligació en el requeriment de visat.

Malgrat l'últim Reglament vigent relatiu a les llistes que configuren la política de visats comuna és el 2018/1806, no hi ha hagut en aquest últim cap moviment als Annexos corresponents a les obligacions³⁹ o exempcions de visat⁴⁰, en canvi sí que s'ha modificat el mecanisme contra l'incompliment de la reciprocitat tal com veurem al següent punt.

Com es pot deduir, les modificacions dels Annexos depèn tant de la situació política, institucional i social del tercer Estat, però també de les relacions polítiques i econòmiques entre la Unió i el tercer Estat en qüestió.

2.3.3. El procediment contra l'incompliment del principi de reciprocitat

Com bé sabem, la regulació sobre la política de visats comença a l'Acord Schengen i els posteriors Reglaments (CE) 2317/1995 i (CE) 574/1999; tot i així, encara en aquestes primerenques disposicions normatives no hi ha la presència d'un principi de reciprocitat com a eix fonamental normatiu, el qual suposa la inexistència d'un mecanisme contra l'incompliment del principi. No és fins després de l'aprovació del Tractat d'Amsterdam (1999), pel qual es materialitzen les disposicions sobre visats en el Reglament (CE) 539/2001 (Stefan, 2017).

El Reglament (CE) 539/2001, va ser aprovat en virtut de l'article 62 TCE i va introduir el primer mecanisme que permetia la restauració del requeriment de visat per aquells tercers Estats en que els seus nacionals estan exempts quan aquests ho exigeixin als

³⁹ Reglament (UE) 2018/1806, Annex I sobre els tercers Estats els nacionals dels quals estan obligats en el requeriment de visat: Afganistan, Armènia, Angola, Azerbaitjan, Bangladesh, Burkina Faso, Bahrain, Barundi, Benín, Bolívia, Bután, Botswana, Bielorússia, Belize, República Democràtica del Congo, Costa de Marfil, Camerun, Xina, Cuba, Cap Verd, Yibuti, República Dominicana, Algèria, Equador, Egipte, Eritrea, Esuatini, Etiòpia, Fiji, Gabon, Ghana, Gambia, Guinea, Guinea Equatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Indonèsia, Índia, Iraq, Irán, Jamaica, Jordània, Kènia, Kirguistan, Cambodja, Comores, Cora del Nord, Kuwait, Kazagistan, Laos, Líban, Sri Lanka, Libèria, Lesotho, Líbia, Marroc, Madagascar, Mali, Myanmar, Mongòlia, Mauritània, Maldives, Malai, Mozambique, Namíbia, Níger, Nigèria, Nepal, Omán, Paúa Nova Guinea, Filipines, Pakistan, Qatar, Rússia, Ruanda, Aràbia Saudita, Sudan, Serra Leone, Senegal, Somàlia, Surinam, Sudan del Sud, Síria, Txad, Togo, Tailàndia, Tayikistán, Turkmenistan, Tunísia, Turquia, Tanzània, Uganda, Uzbequistàn, Vietnam, Iemen, Sudàfrica, Zàmbia i Zimbabwe.

⁴⁰ Reglament (UE) 2018/1806, Annex II sobre els tercers Estats els nacionals dels quals estan exempts de visat: Macedònia, Andorra, Emirats Àrabs, Antigua i Barbuda, Albània, Argentina, Austràlia, Bòsnia i Hercegovina, Barbados, Brunei, Brasil, Bahames, Canadà, Xile, Colòmbia, Costa Rica, Dominica, Micronèsia, Granada, Geòrgia, Guatemala, Hondures, Israel, Japó, Kiribati, San Cristòfol i Neus, Corea del Sud, Santa Llúcia, Mònaco, Moldàvia, Montenegro, Illes Marshall, Maurici, Mèxic, Malàisia, Nicaragua, Nauru, Nova Zelanda, Panamà, Perú, Palaus, Paraguai, Sèrbia, Illes Salomó, Seychelles, Singapur, San Marino, Timor Oriental, Tonga, Trinitat i Tobago, Tuvalu, Ucraïna, Estats Units, Uruguai, Santa Seu, Sant Vicent i els Granadines, Veneçuela, Vanuatu i Samoa.

nacionals d'un Estat membre. El procediment (article 1.4) en qüestió es pot sintetitzar en el següent:

Primerament, l'Estat membre afectat per la imposició del visat podrà notificar per escrit a la Comissió i al Consell del greuge; aquest "podrà" ens fa deduir que tampoc hi està obligat.

Posteriorment, en el cas de que l'anterior notificació es rebi, s'estableix una obligació cap als Estats membres en requerir visats a aquell Estat incomplidor de caràcter provisional durant 30 dies, excepte que el Consell decideixi per majoria qualificada el contrari.

A continuació, un cop es restableix el requeriment de visat de curta durada al tercer Estat vulnerador, en cas de que aquest no rectifiqui les accions, la Comissió examinarà la possibilitat d'introduir aquest Estat a la "llista negra" a menys que reconsideri les seves accions.

Per últim, en el cas que el tercer Estat reconsideri les seves actuacions abans de la modificació reglamentària, l'Estat membre afectat informará immediatament al Consell i la Comissió per paralitzar el procediment.

Malgrat haver-hi conjuntures d'incompliment del principi de reciprocitat en casos, com per exemple, la reiteració constant en l'exigència dels EUA en el requeriment de visats respecte els ciutadans d'Estats com Grècia, Eslovàquia, o Xipre, o també Brunei en relació als ciutadans de Malta, Hongria, o Itàlia, el caràcter quasi automàtic, la seva rigidesa i la poca eficàcia prevista inicialment, va implicar que el mecanisme mai fos utilitzat.

A més de dissuadir als Estats membres afectats pel temor a contribuir a una crisi institucional, ja sigui en les relacions exteriors de la UE amb els altres tercers Estats, o bé en l'àmbit intern, aquest mecanisme tant agressiu i automàtic no tenia en compte la dimensió política de la Unió el que va provocar la seva reforma.

D'aquesta manera, el Consell va adoptar la modificació del Reglament (CE) 539/2001 amb el resultat del Reglament (CE) 851/2005 pel qual es va modificar substancialment el mecanisme de reciprocitat. Aquesta variació va introduir més capacitat de negociació política amb el tercer Estat implicat. Amb el nou procediment, la Comissió va adquirir un camp d'actuació més ampli, en tant que podia imposar el visat a un dels tercers Estats

vulneradors del principi de reciprocitat, així com el restabliment temporal de l'obligació de visat per als nacionals del tercer Estat afectat sempre i quan el Consell ho aprovés per majoria qualificada.

Malgrat l'anterior modificació, no es va aconseguir iniciar encara el procediment que el mateix dret de la Unió atribuïa als Estats membres com a garantia per salvaguardar els drets dels seus nacionals, davant els incompliments per part de tercers Estats.

Per això, la promulgació de l'actual Reglament (UE) 2018/1806 obeeix principalment a combatre la reciprocitat plena del règim de visats en les seves relacions amb tercers Estats. Llavors, el procediment regulat a l'article 7 del mateix Reglament queda sintetitzat de la següent manera:

En primer lloc, l'Estat membre afectat podrà notificar al Consell, al Parlament Europeu i a la Comissió, en els posteriors trenta dies des del restabliment de visat per part d'un tercer Estat l'incompliment de la reciprocitat.

En segon lloc, la Comissió un cop hagi rebut la notificació, emprendre actuacions en àmbits com el polític, econòmic, o comercial, amb la finalitat de restablir l'exempció de visat per l'Estat/s membre/s implicats.

En tercer lloc, si en el termini de 90 dies posteriors a la notificació de l'Estat membre a la Comissió el tercer Estat que vulnera el principi de reciprocitat no ha corregit les seves accions, l'Estat/s membre/s afectats podran sol·licitar a la Comissió que es suspengui l'exempció de visat per determinades categories de nacionals del tercer Estat.

En quart lloc, en cas de persistir el requeriment de visat per algun Estat membre sis mesos després de la notificació, la Comissió podrà a iniciativa pròpia o a petició dels Estats membres afectats, suspendre temporalment l'exempció de visat per al tercer Estat que incompleix la reciprocitat.

En cinquè lloc, en el termini de 24 mesos des de la primera notificació i en cas que el tercer Estat no reconsideri la seva postura en la reactivació de la supressió de visats, la Comissió podrà proposar una modificació legislativa que afecti al Reglament per tal d'inserir al tercer Estat que vulnera el principi de reciprocitat a l'Annex referent a aquells tercers Estats amb l'obligació de visat.

Malgrat haver-se modificat -com hem vist- en diverses ocasions el procediment i notificat en nombrosos casos l'incompliment de la reciprocitat⁴¹, mai s'ha aplicat de forma temporal el restabliment de l'obligació de visat per algun tercer Estat de l'Annex II dels respectius Reglaments. La Comissió sempre ha optat per les relacions internacionals, la diplomàcia i el diàleg per revertir les dificultats que s'hagin pogut ocasionar mitjançant reunions i cimera bilaterals tals com les de Sofia o Washington del 2018.

2.3.4. ETIAS

L'última regulació sobre les llistes d'exempció o requeriment de visat, com sabem, és el Reglament (UE) 2018/1806. Ara bé, des del 2016, i més en concret, des de la Declaració de Bratislava, s'ha anat treballant pel desenvolupament d'un sistema innovador que millora la seguretat interior a l'enfortir les fronteres exteriors. Estem parlant del Sistema Europeu d'Informació i Autorització de Viatges, el qual preveu estar en funcionament a partir del 2021 (Vavoula, 2017).

L'ETIAS és un sistema integrat dins del programa d'exempció de visats⁴² que s'aplicarà a aquells Estats exempts de requeriment de visat per creuar la frontera exterior; aquest sistema es regula al Reglament (UE) 2018/1240, promulgat en virtut de l'article 77.2 apartat b) i d), a més de l'article 87.2.a del TFUE. Cal remarcar que aquest sistema no és un pas innovador des de l'àmbit internacional ja que s'inspira amb el model dels Estats Units, l'*Electronic System for Travel Authorization*.

Aquesta eina permetrà realitzar controls anticipats on és podrà denegar l'autorització de viatge als nacionals de tercers Estats exempts de visat que vulguin viatjar a la Unió. És important clarificar que una autorització de viatge no és un visat Schengen; recordem que l'ETIAS és un Sistema d'Autorització de Viatges, amb un valor de set euros, sols per aquells tercers Estats exempts en el requeriment de visat.

Llavors, estem davant d'una plataforma que analitza de manera exhaustiva el demandant de la sol·licitud des de l'àmbit de la seguretat i la possible implicació dels demandants en fets delictius, però també la protecció de la salut pública en la defensa dels nacionals

⁴¹ Per més informació veure l'Informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre la persistència de les situacions de manca de reciprocitat amb determinats tercers països en matèria d'exempció de visats de conformitat amb l'article 1, apartat 5, del Reglament (CE) n ° 539/2001 del Consell, modificat pel Reglament (CE) n ° 851/2005 pel que fa al mecanisme de reciprocitat (COM / 2006/0568 final)

⁴² Per més informació veure el punt 2.2 sobre el programa d'exempció de visats.

comunitaris davant alts riscos d'epidèmies. D'aquesta manera, els objectius de l'ETIAS estan destinats al següent (Jeandesboz, Alegre, Vavoula, 2017): a incrementar el nivell de seguretat aportant una exhaustiva avaluació del risc per la seguretat que puguin presentar els sol·licitants abans de la seva arribada als passos fronterers; a enfortir la prevenció de la immigració il·legal; protegir la salut pública, en relació a les epidèmies que puguin contraure els sol·licitants; per últim, es busca també incrementar l'efectivitat en els controls fronterers. Malgrat no sigui una finalitat de l'establiment de l'ETIAS, no s'ha d'obviar l'important font recaptatòria que suposarà per la totalitat dels ingressos de la Unió.

Ara bé, a què és deu l'inici d'aquesta evolució en la política europea de visats? Doncs estem davant d'un procés gradual que s'inicia amb la comunicació de la Comissió del 6 d'abril 2016 titulada "Sistemes d'informació més sòlids i intel·ligents per la gestió de les fronteres i la seguretat" (COM/2016/0205 final). Aquesta comunicació posava sobre la taula la necessitat que la Unió anés reforçant de manera progressiva els seus sistemes d'informació en la gestió de les fronteres exteriors. D'aquest informe en deriva l'idea que les autoritats responsables en la gestió de les fronteres exteriors Schengen estan desprotegides, en tant que, no disposen d'un sistema d'informació que els faciliti dades suficients sobre els viatgers que accedeixen al territori comunitari gràcies al programa d'exempció de visat.

Amb això s'inicia un estudi sobre la viabilitat d'aquest sistema al 2016 i es conclou la fonamental utilitat d'aquesta nova eina, en tant que seria cabdal per l'estudi i l'admissibilitat dels nacionals de tercers Estats exempts de visat abans del seu viatge a l'Espai Schengen, a més de considerar si la migració suposa un risc per la seguretat interna dels Estats membres, una amenaça d'immigració il·legal o un elevat perill d'epidèmia. La comunicació del 14 de setembre del 2016 confirma la prioritat de la Unió en la creació d'un sistema que permeti assegurar les fronteres exteriors.

L'establiment d'aquest sistema suposa una avaluació cas per cas per tal d'esbrinar si el sol·licitant és apte o no en la concessió de l'autorització de viatge. Segons dades oficials del propi Reglament que ho regula, aquest procediment serà breu per la majoria dels sol·licitants; ara bé, ens avisa que en determinats casos excepcionals el procés serà més llarg ja que serà necessari demanar informació o documents addicionals, així com, en el més urgent dels casos la realització d'una entrevista.

Com hem dit anteriorment, els únics interessats d'aquest nou sistema són els que figuren a l'Annex II del Reglament (UE) 2018/1806. Ara bé, què passa amb la resta de tercers Estats que figuren a l'Annex I? Doncs en cas de voler creuar les fronteres exteriors per una estança màxima de 90 dies hauran de continuar demanant el visat Schengen. Així, quina és la manera que un tercer Estat de l'Annex I pugui aplicar a l'ETIAS? L'única forma és que aquest sigui apte per ser transferit a l'Annex II; recordem que la transferència d'una llista a una altra varia en funció d'un estudi ponderat cas per cas en relació a: la immigració il·legal, l'ordre públic, la seguretat, així com la qualitat de les relacions exteriors amb els tercers Estats⁴³. D'aquesta manera, l'única via per a que un nacional d'un tercer Estat pugui ser apte per aplicar a l'ETIAS és que el seu país compleixi amb els requisits exigits pel Reglament (UE) 2018/1806 i poder ser inclòs a l'Annex II.

La aplicació d'aquest innovador Sistema d'Autorització de Viatges europeu implicarà una sensibilització pública en la informació dels ciutadans. En aquest sentit, l'ETIAS facilitarà a la ciutadania tota la informació referent a la sol·licitud d'autorització de viatge, la qual figurarà a la pàgina web, on s'inclourà: des dels criteris, condicions i procediments per la sol·licitud, passant pel preu de la gestió, fins a la realització d'una campanya de publicitat i informació en totes les llengües oficials de la UE per informar als nacionals de tercers Estats que entrin en l'àmbit d'aplicació del Reglament que han d'estar en possessió d'una autorització de viatge vàlid per creuar les fronteres exteriors.

⁴³ Per més informació veure el punt 2.2.1 sobre els criteris per la inclusió de determinats tercers Estats a les llistes sobre l'exempció o obligació en el requeriment de visat.

3. POLÍTICA DE VISATS DELS ESTATS UNITS D'AMÈRICA

3.1. Anàlisi històrica, política i normativa

Com sabem, tota política nacional i internacional té al seu darrere un entramat jurídic que materialitza les decisions legislatives en una actuació administrativa en forma de política pública. Els Estats Units no són una excepció i tota la seva política de visats ve marcada per una forta intervenció legislativa, a més d'executiva, en el sentit de que depenent de les característiques del President de torn, aquesta política va variant en el temps. Per això, és necessari realitzar una anàlisi jurídica cronològica dels diferents textos legislatius que s'han anat aprovant i que han conformat el que avui dia en diuen *U.S. Visa Policy*. A l'igual que amb la política de visats comuna de la UE, aquí seguirem el mateix patró: es realitzarà una anàlisi jurídica i política cronològica dels principals texts normatius per entendre la formació en el temps de la política de visats dels Estats Units alhora que ho acompanyarem d'aportacions històriques per entendre millor les decisions legislatives i executives.

Per arribar al moment en que es promulga la Política de Visats dels EUA primer ens hem de situar als seus antecedents. La *Carta Magna* dels EUA (1787) ens marca les línies mestres del que *a posteriori* es desenvoluparà. La Constitució amb grans trets presidencials, en el seu article II sobre el *chairman*, dona una gran amplitud de poders a l'executiu, i una de les competències exclusives que se li atribueixen al President són totes les relatives als Afers Exteriors, incloent-hi: la responsabilitat en les relacions dels EUA amb els tercers Estats; nomenar als ambaixadors i als cònsuls; i rebre al personal diplomàtic. Després de la promulgació de la Constitució dels EUA hi ha una aprovació d'un seguit de lleis i normatives sobre l'adquisició de la nacionalitat i les condicions d'entrada al territori per nacionals de tercers Estats, les quals podem agrupar amb les següents: *Naturalization Act of 1790, 1798, i 1802*. Malgrat veiem aquí un primer seguit de legislacions en matèria d'immigració i afers interns no podem situar encara una política de visats estatunidenca.

A finals del segle XIX, degut a les diferents onades migratòries des de diversos punts del planeta es promulguen diferents lleis que cerquen la reducció dels fluxos migratoris amb destí als EUA. Una d'elles és la que busca reduir la taxa d'immigració xinesa, i es promulga sota la presidència de Chester A. Arthur (1881-1885) la *Chinese Exclusion Act of 1882*, on es prohibeix l'entrada d'immigrants xinesos. També hi ha diverses

modificacions legislatives que cerquen la limitació d'accés al territori dels EUA a diversos nacionals de tercers Estats, com per exemple l'*Immigration Act of 1924* per la que es va limitar l'entrada als nacionals italians i de l'Europa de l'Est.

No es fins a la *Immigration and National Act*, promulgada per primer cop al 1952 sota la administració Truman (1945-1953), però amb successives modificacions (1965, i posteriors) que es recopila tota l'estructura legal sobre la immigració i es regula tot el relacionat amb els fluxos migratoris, inclòs el règim aplicable de visats en cada cas, la nacionalitat, el dret d'asil, i també aspectes relacionats amb el terrorisme. Aquesta normativa està inserida al Codi Federal, en el seu Títol 8.

A mitjans dels anys 80 degut a la posició estratègica dels Estats Units com a receptor de nacionals de tercers Estats per raons turístiques o de negocis no superiors a 90 dies, des de les oficines del president Reagan (1981-1989) es va decidir aprovar l'*Immigration Reform and Control Act of 1986* que introduïa el *Visa Waiver Program* com una prova pilot de caràcter temporal. Entre el 1986 i el 1997, el Congrés va anar aprovant diferents lleis que han produït certs canvis a la prova pilot del VWP; les principals lleis que es van aprovar es poden sintetitzar en les següents: la *Immigration Technical Corrections Act of 1988*; ja en etapa George Bush (1989-1993) la *Immigration Act of 1990* per la qual es van introduir més requisits per accedir al programa i eliminar el nombre màxim d'Estats participants al VWP; i la *Miscellaneous and Technical Immigration and Naturalization Amendments of 1991*. Amb el canvi de presidència de Clinton (1993-2001) es va aprovar l'*Immigration and Nationality Technical Corrections Act of 1994* per la qual es va crear el paràmetre que permet als tercers Estats amb una taxa de denegació de visats entre el 2 i el 3.5% accedir al programa. La *Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996* va establir un nou tipus de criteri per aquells Estats que hagin pogut aconseguir reunir certs requeriments i elimina el criteri pel qual es demanava una taxa de denegació de visats d'entre un 2% i un 3.5%

A finals dels anys 90 i degut a l'efectivitat de la prova pilot del VWP es va decidir aprovar el *Visa Waiver Permanent Program Act* a l'octubre de l'any 2000, pel qual a més d'establir com a indefinit el programa, s'estableixen més requisits que han de complir els tercers Estats per a que puguin arribar a ser candidats per poder ser inclosos dins al VWP. La nova llei ens estableix diferents obligacions, que es poden agrupar amb el següent: que els nacionals dels tercers Estats participants al VWP tinguin passaports llegibles per màquines (biomètrics); que no duguin a terme missions d'espionatge que puguin

comprometre els interessos dels EUA, i per aquest motiu tots els participants seran revisats periòdicament contra possibles sistemes d'espionatge; i la realització d'una avaluació exhaustiva de caràcter quinquennal per a cada tercer Estat part del VWP per comprovar si continuen reunint tots els requisits.

Poc després de l'aprovació del VWP de manera indefinida (2000) els Estats Units es veuen sacsejats pels atemptats de l'onze de setembre (11-S) amb el qual van morir més de 3000 persones amb un total d'uns 6000 ferits. Aquest terrible succés va fer que es replantegés tant el programa com les lleis d'immigració vista la poca efectivitat a l'hora de prevenir atacs terroristes. D'aquesta manera, sota la presidència de George W. Bush (2001-2009) s'aprovà l'*USA Patriot Act 2001* com una regulació emanada del Congrés dels EUA al 2001, *a posteriori* dels atemptats de l'11-S. Era una llei que tenia com a objectiu dotar als Departaments competents d'eines eficaces per reduir i interceptar les activitats terroristes. Aquesta normativa estava dividida en diferents títols, i el títol IV s'ocupava de forma expressa d'incrementar la seguretat fronterera. Aquest títol IV es va encarregar de modificar l'anterior *Immigration and Nationality Act of 1952*, en tant que es van atribuir més competències al Fiscal General i al Departament d'Immigració (INS) per investigar i controlar els fluxos migratoris (Siskin, 2004).

L'enduriment dels controls fronterers exteriors no es va aturar amb l'anterior regulació i al 2002 es va aprovar l'*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*. Aquesta llei requeria que tots els Estats que formessin part del VWP certifiqessin que tinguessin un baix nombre de passaports robats, a més que tots els nacionals de tercers Estats que accedissin al territori dels EUA haguessin estat comprovats pels sistemes contra l'espionatge. També al 2004 es van adoptar noves mesures per poder placar possibles atacs terroristes; es tracta de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* on s'estipula com a condició per formar part del VWP, que l'Estat en qüestió certifiqui que està desenvolupant un programa d'expedició de passaports resistents a la manipulació, visats llegibles per màquina i a més que incorporin identificadors biomètrics.

Per acabar, tot i haver-hi moltes més regulacions i decisions executives, tenim la implementació de *9/11 Commission Recommendations Act of 2007*, per la qual es va estipular que per l'admissió de certs tercers Estats al VWP que rebin una alta taxa de denegació de visats, hauran de reunir tots els criteris relatius a la seguretat del VWP; que la Secretaria del DHS tingui una certesa total en que la participació d'aquest Estat al programa no pugui comportar un risc per la seguretat nacional dels EUA, a més de que no comprometi

al Govern en relació als seus interessos particulars. Malgrat que els Estats tinguin una alta taxa de denegació de visats, és condició que aquesta vagi disminuint amb el temps; han de cooperar i compartir informació amb els EUA en les diferents iniciatives contra el terrorisme, a més d'estar disposats a col·laborar incondicionalment en el futur; i també referent a la taxa de denegació de visats, en el previ any fiscal no han de tenir una taxa major del 10%.

3.2. Consideracions generals

Ara que hem realitzat l'anàlisi cronològic i històric dels principals texts normatius que han anat conformant al llarg del temps el que a dia d'avui es la *US visa policy*, abordarem la definició, característica i abast material que té aquesta política estatunidenca.

La política de visats dels EUA, tal com hem apuntat anteriorment, sorgeix en virtut de l'INA (1952) i les posteriors modificacions. Regula tots aquells requisits que ha de reunir un nacional d'un tercer Estat que vulgui entrar als Estats Units. Un dels principals requisits per accedir al territori estatunidenc és estar en possessió d'un visat, que és l'eina que et permet accedir, romandre, i sortir dels Estats Units. Aquesta regulació és aplicable a tot territori dels EUA, Puerto Rico, i les Illes Verges.

La *Visa Policy* dels Estats Units ens regula diferents aspectes dels moviments migratoris, dels quals es pot sintetitzar en el següent:

Per una banda, els visats d'entrada. Aquests visats són aquells que s'expedeixen als nacionals de tercers Estats que vulguin entrar als Estats Units. Han d'adquirir aquest visat, a no ser que satisfacin alguns dels requisits que contempla la normativa d'immigració: condició de residència permanent als Estats Units; ciutadà d'algun dels Estats membres del COFA entre els Estats Federats de Micronèsia, les Illes Marshall, la República de Palau, i els EUA; ciutadà de Canadà, en virtut de la aplicació del Tractat NAFTA, pel qual se'ls simplifica la entrada als Estats Units mitjançant la Targeta Nexus com a substitutiu d'un passaport ordinari; o bé ciutadà dels 39 Estats que formen part del *Visa Waiver Program*, el qual entraré abastament a continuació. És important destacar, que els Estats Units disposen de més de 150 tipus de visats, els quals es poden agrupar en dos: els visats no-immigrant són adreçats a aquells que volen realitzar una visita temporal, normalment per turisme, negocis, treball, o estudis; i els visats immigrant són dirigits a aquells que volen immigrar als Estats Units. La possessió d'aquest tipus de visat és previ a l'adquisició d'un permís de residència per a un període més llarg.

Per altra banda, els visats de sortida. Aquests, *a priori*, no estan requerits als Estats Units d'Amèrica. Malgrat això, el govern dels EUA des del 2007 obliga a tots els nacionals de tercers Estats, però també als mateixos nacionals dels EUA, que han d'estar proveïts d'un passaport vàlid per poder sortir del territori estatunidenc (Siskin, 2015).

3.3. *Visa Waiver Program*

El VWP, esmentat anteriorment i creat al 1986 per l'administració Reagan es tracta d'un programa d'exempció de visats⁴⁴ que habilita a nacionals de 39 tercers Estats⁴⁵, per una estança màxima de 90 dies, accedir al territori estatunidenc sense el requeriment de visat de curta durada, sempre i quan, aquests vulguin accedir amb intenció de negocis i oci, no per treballar. Els objectius del VWP són: millorar les relacions internacionals amb els tercers Estats i facilitar l'intercanvi internacional de mercaderies i persones. Segons dades de l'any 2013, 20 milions de visitants que havien accedit als Estats Units mitjançant el VWP constituïen quasi el 40% del total. (Siskin, 2015).

Ara bé, tal com he dit, sols alguns dels Estats que conformen la Societat Internacional han aconseguit el vistiplau del govern dels EUA en la seva inserció. Els criteris i requisits establerts per l'INA i el programa d'exempció de visats que han de ser satisfets per l'Estat interessat en formar part, però que l'assoliment no implica una garantia d'accés automàtic al VWP, són els següents:

Oferir privilegis recíprocs amb els Estats implicats. Tal com ja s'ha vist a la política comunitària de visats, el VWP també té com a pilar central el principi de reciprocitat.

Disposar d'una taxa de devolució de visats de visitants menor del 3% en l'any anterior, o no més del 3% en els dos anys fiscals anteriors⁴⁶.

Tenir un nombre baix de passaports perduts i robats, a més de disposar de passaports que tinguin identificadors biomètrics.

⁴⁴ Per més informació veure a l'Annex la font 4: mapa d'Estats membres del *Visa Waiver Program*.

⁴⁵ Els tercers Estats que formen part del *Visa Waiver Program* són tots els de la Unió Europea menys Romania, Croàcia, Bulgària i Xipre, a més de Andorra, Austràlia, Brunei, Xile, Islàndia, Japó, Nova Zelanda, San Marino, Mònaco, Singapur, Corea del Sud, Taiwan i el Regne Unit.

⁴⁶ Per més informació veure a l'Annex la font 5: mapa d'Estats amb la respectiva taxa de denegació de visats (2019).

Posseir i mantenir els alts estàndards referents contra el terrorisme, l'aplicació de la llei i l'estat de dret, un règim democràtic sòlid i el control efectiu de les fronteres.

Tot i parèixer un mecanisme similar al de la Unió Europea, que un Estat estigui dins al VWP no vol dir que els seus nacionals puguin accedir al territori sense una autorització prèvia; al contrari, és requisit aconseguir l'autorització de viatge que s'obté de l'anomenat *Electronic System for Travel Authorization*. L'ESTA no és res més que una aplicació on-line on s'expedeix un document d'autorització de viatge que el diferencia dels visats de curta i llarga durada perquè és exclusiu pels membres de la VWP, és més econòmic (14 dòlars; fins al 2010 era gratuït), més ràpid i simple de fer. Malgrat aquesta simplicitat, que t'hagin acceptat l'aplicació d'aquesta autorització no suposa que puguis accedir al territori nord-americà ja que l'accés als EUA queda subjecta en qualsevol moment⁴⁷ a la decisió de les autoritats duaneres del CBP.

Es tan incert l'accés o el manteniment d'un tercer Estat al VWP que es poden donar casos que un tercer Estat hagi estat inserit, però per decisió del Secretari de Seguretat Nacional en consulta al Secretari d'Estat, pot ser expulsat del Programa quan els interessos o la seguretat interna dels EUA es puguin veure greument afectades. És el cas, per exemple, de la suspensió d'Argentina com a membre del VWP durant l'etapa de la greu crisi financera al 2001 degut a l'abús dels nacionals argentins en accedir al territori dels EUA sota el programa VWP i superar les estances de 90 dies, fet que converteix l'estada il·legal.

El VWP és una propietat del DHS però gestionat en col·laboració pel Departament de Turisme, Departament de Negocis i el Departament d'Estat. El Departament de Turisme i tot el sector hotelier donen suport al VWP degut a que facilita i anima als residents de tercers Estats a visitar els EUA. A més, el Departament d'Estat argumenta que el VWP redueix la sobre-tasca dels òrgans consulars en l'expedició de visats.

El Departament de Seguretat Nacional dels Estats Units i el Departament d'Estat, des del 2015 han estès l'abast del VWP en paral·lel al *Terrorist Travel Prevention Act*. Amb la incorporació d'aquest nou paràmetre a la Política de Visats dels EUA s'ha volgut establir un nou sistema de requeriments a l'hora de viatjar sota el VWP. Alguns d'aquestes noves

⁴⁷ Tant en el moment de creuar la frontera exterior, com durant la vigència de l'ESTA. Les autoritats duaneres nord-americanes tenen la potestat de revocar l'autorització de viatge en qualsevol moment.

condicions són les següents (Guild, Carrera, 2017): que els nacionals dels Estats membres del VWP que hagin viatjat a Iraq, Síria, Iran, Sudan, Líbia, Somàlia, o Iemen algun cop des del 2011 no podran aplicar a l'ESTA i ho hauran de fer mitjançant un visat ordinari de curta durada; tampoc ho podran fer aquelles persones que tinguin una doble nacionalitat⁴⁸ amb la corresponent d'un Estat membre del VWP i la de Síria, Iraq, Iran o Sudan. D'aquesta manera, a la persona que no se li hagi expedit el document ESTA haurà de tornar-ho a intentar per una altra via mitjançant la sol·licitud d'un visat de curta durada ordinari.

Segons fonts del Departament de Protecció Fronterera dels EUA, a partir de 2016 també s'han inclòs diferents preguntes referents a la presència o visita a alguns dels Estats anteriorment esmentats, però també sobre la doble nacionalitat. Aquestes preguntes són les següents:

Has viatjat a Iraq, Síria, Iran, Sudan després de l'1 de març del 2011?

Has expedit mai un passaport (o similar) d'algun altre Estat?

Ets ciutadà o nacional d'algun altre Estat?

Has estat mai ciutadà o nacional d'algun altre Estat?

A més, sumat a totes aquestes preguntes i depenent de les respostes que es puguin donar se'n poden incloure també d'altres en relació als Estats de l'Orient Mitjà i la doble nacionalitat (Homeland Security, United States Visa Waiver Program, 2016)

3.4. La influència de la política al *Visa Waiver Program*

Degut al sistema presidencialista de l'Estat que estem estudiant, la figura del President i tot el que l'envolta agrupa gran part de les competències d'affers exteriors i d'immigració. Això implica, que a més de tenir "carta blanca" a l'hora de decidir certes qüestions de notable importància, cada cop que passa un President per la Casa Blanca aquesta política canvia segons els interessos de l'executiu de torn. Per això, gairebé tots els Presidents dels Estats Units han afegit algun tret característic de la seva ideologia i forma de fer política a l'hora d'elaborar el seu pla d'acció exterior i la regulació dels fluxos migratoris. Malgrat que tinguem tantes modificacions i reformes per cada presidència des dels anys 80 fins avui, ens centrarem solament en dues de les més importants i contemporànies

⁴⁸ Per exemple, un ciutadà espanyol d'origen sirianà amb possessió de doble nacionalitat: espanyola i siriana.

degut al seu important impacte en la progressiva restricció de l'intercanvi de persones: l'etapa Obama i l'etapa Trump.

3.4.1. Administració Obama.

Barack Obama, com a membre del Partit Demòcrata i després d'una llarga lluita partidista interna, a més de superar les campanyes electorals, accedeix com a 44è President dels Estats Units d'Amèrica superant al seu adversari John McCain.

Les diferents reformes dutes a terme durant el període d'Obama al capdavant de l'Administració (2009 – 2017) en relació al Visa Waiver Program es poden agrupar en els següents punts:

En primer lloc, degut als atemptats terroristes del 2015 a París, el DHS va reformar l'ESTA amb l'objectiu de facilitar la recerca d'informació sobre determinats i presumptes individus que puguin atemptar la seguretat interior dels EUA.

En segon lloc, el DHS i el DOS en col·laboració de les agències competents van realitzar un examen a cada un dels Estats que formen part de la VWP per analitzar la seva adequació al programa.

En tercer lloc, amb l'aprovació del *Visa Waiver Program Improvement and Terrorist Travel Prevention Act* del 2015 es decideix introduir restriccions pels nacionals dels Estats membres del VWP que hagin visitat Iraq, Síria, Iran, Sudan, Líbia, Somàlia, i Iemen, en la mesura que no podran accedir mitjançant l'autorització de viatge expedida per l'ESTA, sinó que ho hauran de fer per la via del visat ordinari.

En quart lloc, també derivat de l'anterior reforma legislativa del 2015, s'afegeixen i imposen nous requisits als Estats participants del VWP, en relació a l'intercanvi d'informació i dades personals dels futurs viatjants.

Finalment, referent al conflicte sobre la no inclusió de Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia al VWP, el Departament d'Estat ha estat molt clar durant tot el mandat dient que fins que no es reuneixin els requisits de seguretat i administratius que precisa l'accés al programa no podran ser inclosos.

3.4.2. Administració Trump

Donald Trump, membre del Partit Republicà, i després de guanyar als altres 16 candidats a la presidència durant el 2016, guanya l'executiva contra Hillary Clinton i es converteix en el 45é President dels Estats Units. Es traca d'una presidència que destaca pel seu alt contingut patriota, proteccionista i també populista. D'aquesta manera, la política d'immigració sofreix grans canvis cap a la restricció i control dels fluxos migratoris. Alguns dels canvis més rellevants en el camp del VWP són els següents (Guild, Carrera, 2017):

L'*Executive Order 13769* del 2017, pel qual s'imposen restriccions per viatjar als nacionals dels següents Estats: Iran, Iraq, Líbia, Somàlia, Sudan, Síria i Iemen.

L'*Executive Order 13780* del 2017, pel qual es modifica l'anterior amb el motiu de donar-li validesa després de ser declarada nul·la per la Cort Suprema⁴⁹. Aquesta Ordre del President reafirma la seva prohibició en l'entrada dels tercers Estats majoritàriament musulmans esmentats anteriorment, a més d'afegir-ne d'altres com Corea del Nord o Veneçuela. A més, prohibeix l'entrada de tot refugiat, és a dir, aquells que s'acullen al dret d'asil, excepte quan estiguin proveïts dels documents i visats vàlids.

La *Presidential Proclamation 9645* del 2017, pel qual es reafirma la introducció de la restricció de flux migratori a Corea del Nord, Txad i Veneçuela. Per altra banda, es decideix suprimir de les prohibicions d'intercanvi migratori a Sudan.

La *Presidential Proclamation 9723* del 2018, pel qual es decideix eliminar a la República del Txad de la llista de tercers Estats perillosos per la seguretat nacional dels Estats Units. D'aquesta manera, s'eliminen les restriccions de viatge pels nacionals del Txad.

S'ha de considerar que també hi ha una llista de possibles candidats a una eventual prohibició del flux migratori pels següents tercers Estats: Bielorússia, Eritrea, Kirguizistan, Myanmar, Nigèria, Sudan i Tanzània.

Des de l'any 2017 altres mesures han vingut acompanyades de les restriccions de viatge per certs nacionals de tercers Estats. És el cas de les diferents ordres executives, com la del 6 de març de 2017⁵⁰ que han anat encaminades a incrementar l'apropiació de dades

⁴⁹ State of Washington and State of Minnesota v. Trump, 847 F.3d 1151. (2017).

⁵⁰ *Executive Order: Protecting the nation from foreign terrorist entry into the United States. March 6, 2017*

personals dels nacionals que formen part del VWP, entre ells els de la Unió, amb la finalitat d'incrementar la seguretat a les fronteres exteriors. Aquestes mesures es veuen com una amenaça per la protecció de dades de caràcter personal i la privacitat dels ciutadans de la Unió.

Per acabar, l'administració Trump en relació al conflicte transatlàntic no es diferencia de l'anterior. També es reafirma amb el compliment dels requisits explícitament establerts per accedir al VWP. Per exemple, en el cas de Romania, tal com es desprèn de la cimera Romania-Estats Units del passat agost del 2019, malgrat les bones relacions entre els dos Estats, Trump lamenta no poder incloure encara al país al programa per no complir amb els mínims requisits. Tot i així, cal dir que es possible que en un futur no molt llunyà Romania pugui ser inclosa dins al VWP a l'igual que ja s'ha vist amb la inclusió de Polònia des de finals del 2019 degut a la satisfacció dels requisits d'entrada al programa.

En resum, fent un contrast de les dues administracions, malgrat una ho ha fet d'una forma més endurida, ambdós han anat cap a la restricció de l'intercanvi de persones.

Per una banda, pel que fa a l'etapa Obama, veiem que tot i tenir un esperit polític progressista i obert al flux migratori i l'intercanvi de persones, degut als atemptats terroristes que es van iniciar al 2001 però intensificats a partir del 2015, comença a adoptar posicions contràries a l'accés de nacionals de tercers Estats amb greus problemes interns com el terrorisme d'estat i la seguretat nacional.

Per altra banda, l'administració Trump, no només ha seguit la dinàmica iniciada per l'anterior President, sinó que ha accentuat de forma considerable la prohibició d'entrada dels nacionals de diversos Estats de l'Orient Mitjà. Diversos actes legislatius han arribat als Tribunals i s'han declarat nuls, a més de deixar-los sense eficàcia. A més, no només ha tingut oposició des de les institucions, sinó que també diferents associacions civils han mostrat el seu rebuig, tals com l'ACLU; però també les directives executives de grans firmes internacionals com Apple, Amazon, Uber, o Google (Guild, E. Didier, B. Carrera, S. 2017).

Tot i així, seria un error obviar que s'han donat alguns avenços en relació a certs nacionals de tercers Estats com és el cas de la inclusió de Polònia o l'enfortiment de les relacions amb Romania, Xipre, Bulgària i Croàcia.

4. VULNERACIÓ DEL PRINCIPI DE RECIPROCIAT PELS ESTATS UNITS EN RELACIÓ ALS NACIONALS DE ROMANIA, BULGÀRIA, CROÀCIA I XIPRE

Un cop hem descrit de manera exhaustiva la política europea de visats i la estatunidenca, detallant la seva normativa, característiques, reformes i altres aspectes, és el moment de centrar-nos en l'aplicació a la pràctica d'aquestes polítiques. De tots els camps en els que ens podríem centrar, tal com he detallat i repetit durant tot el TFG, l'aspecte d'estudi fa referència a l'incompliment de la clàusula de reciprocitat en el programa d'exempció de visat Schengen per part dels EUA en relació als nacionals de Bulgària, Croàcia, Xipre i Romania. Tot i centrar-nos en aquest conflicte, des de l'estudi i anàlisi realitzat s'ha detectat que una de les conseqüències de l'incompliment de la reciprocitat ha estat la vulneració de forma subsidiària d'altres preceptes tals com: el principi de solidaritat i la discriminació per nacionalitat.

Els nacionals romanesos, xipriotes, búlgars i croates, membres de la Unió, estan sent afectats singularment per diversos greuges derivats del programa d'exempció de visats europeu. Per una banda, degut a l'incompliment de la reciprocitat per part dels Estats Units els nacionals dels Estats membres afectats no poden entrar als EUA mitjançant l'ESTA a diferència dels seus veïns de la Unió. Per altra banda, la falta d'una acció conjunta tant per la resta d'Estats membres de la UE com per les institucions fan entreveure la vulneració del principi de solidaritat en el que es fonamenta la política de visats comuna. A més a més, depenent de la interpretació que en fem del conflicte, si ens centrem en entendre i descriure la problemàtica des d'una perspectiva comunitària podrem arribar a detectar certs aspectes que ens fan pensar en l'existència d'una discriminació per raó de nacionalitat per part dels Estats membres i les mateixes institucions cap als romanesos, búlgars, xipriotes i croates.

4.1. Actors implicats

Es important delimitar quins són els actors participants en aquest conflicte per analitzar quina es la seva postura vers la realitat estudiada. Un cop tinguem clar quines són les intencions de cada subjecte es podran fer suposicions sobre les possibles solucions⁵¹ que podrien revertir el conflicte en un futur no molt llunyà. D'aquesta manera, es poden observar tres

⁵¹ Per més informació veure el punt 5 sobre les possible vies reparadores.

grans actors implicats amb el conflicte: els Estats membres afectats, la Unió Europea amb les seves respectives institucions, i els Estats Units d'Amèrica (Stefan, 2017).

Estats membres afectats. hi ha un profund recel degut a la seva situació de desigualtat vers la resta d'Estats membres de la Unió. Malgrat el seu descontent i les notificacions sobre el conflicte (Notificació de Romania, 2007/C 75/04), la Comissió mai ha iniciat el procediment d'incompliment de la reciprocitat⁵² pels motius que ja hem apuntat anteriorment: mecanisme quasi automàtic, rígid i contundent, a més del temor a contribuir a una escalada de conflictes en les relacions internacionals entre la Unió i els Estats Units. Tant Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia estan treballant durament des dels seus respectius Ministeris d'Afers Exteriors per satisfer les demandes i requeriments que estableix el Departament de Seguretat Nacional dels Estats Units amb la finalitat de poder accedir al VWP com la resta d'Estats de la Unió (Cimera Unió Europea – Estats Units, La Valletta 2017).

Des del marc de les institucions de la Unió Europea hi ha una discordança en la voluntat de les institucions europees, el qual es tradueix en la següent situació:

Comissió Europea. Opta per les relacions internacionals i malgrat ser la guardiana dels Tractats és reafirma amb la no aplicació del procediment que preveu el Reglament (UE) 2018/1806 degut als possibles efectes adversos que es podrien ocasionar (COM (2016) 221 final): l'impacte en la ciutadania de la Unió en una possible re-introducció del requeriment de visat per tots els nacionals dels Estats membres; impactes econòmics tant pel sector turístic europeu (pèrdues de fins a 1.8 bilions d'euros) com per l'indústria aeronàutica; finalment també reflexa una profunda preocupació pels possibles efectes en les relacions exteriors i transatlàntiques.

Consell de la Unió. Recordem, el Consell representa als Estats membres i degut aquest motiu hi ha poc interès des del ple de la institució en abarcar el tema de l'incompliment de la reciprocitat. És deixa en mans de la Comissió i del Parlament la resposta al conflicte transatlàntic.

Parlament Europeu. Aquesta institució va en una altra direcció; és guia pel compliment de l'article del TUE referent a l'obligació de les institucions i en especial la Comissió en aplicar la legislació europea i l'article 80 del TFUE en tant que la política de visats ha

⁵² Per més informació veure el punt 2.2.3 sobre el procediment contra l'incompliment de la reciprocitat.

d'estar d'acord al principi de solidaritat entre els Estats membres. En aquest sentit, reitera l'aplicació del que hi ha previst al Reglament (UE) 2018/1806 amb la conseqüent aplicació del procediment contra l'incompliment de la reciprocitat. D'aquesta manera, el Parlament Europeu a dia 2 de març del 2017 va emetre una Resolució (2017/2986 RSP) manifestant el següent:

D'entrada, que tots els ciutadans de la Unió han de tenir les mateixes condicions a l'hora de viatjar a un tercer Estat, a l'igual que els nacionals d'aquest tercer Estat quan viatgin a la Unió. El Parlament Europeu com a principal manifestació de la ciutadania de la Unió, es veu obligat a acatar les normes que ell mateix legisla, amb la conseqüent aplicació del procediment. Per últim, insta a la Comissió que amb l'inici del procediment, adopti la suspensió temporal d'exempció de visat per als nacionals dels Estats Units.

Estats Units. S'actua sota els paràmetres del Departament de Seguretat Nacional (DHS) encarregat de gestionar el VWP⁵³. Llavors, la designació d'un Estat membre com a part del programa es una potestat del Govern dels EUA; a més, tal com ja s'ha apuntat anteriorment, reunir els requisits d'accés al VWP no implica un accés automàtic a la llista de tercers Estats exempts de visats. D'aquesta manera, la postura dels Estats Units en relació al requeriment de visat a Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia obeeix a que no satisfan els requisits marcats pel Govern dels EUA. A més de no satisfer els requisits del VWP s'ha de dir que també hi contribueixen els interessos econòmics, ja que els hi és més rentable l'ingrés generat per un visat de curta durada (160 dòlars) que per una autorització de viatge (ESTA; 14 dòlars). Tant les administracions Obama com Trump⁵⁴ han informat que les complicacions administratives i en seguretat nacional que viuen aquests tercers Estats és el motiu pel qual encara no han aconseguit accedir al VWP.

En resum, veiem tres actors totalment diferenciats pel que fa les seves ambicions i voluntats: per una banda uns Estats membres frustrats per la inacció de les institucions europees i treballant amb els seus respectius Ministeris per satisfer les demandes dels EUA; una Unió Europea i les seves institucions enfocant el conflicte de maneres diferents; i per altra banda els Estats Units refermant la seva postura en la satisfacció dels requisits obligatoris per poder formar part del VWP.

⁵³ Per més informació veure punt 3.2 sobre el *Visa Waiver Program*

⁵⁴ Per més informació veure punt 3.2.1 sobre la influència de la política al *Visa Waiver Program*

4.2. Incompliment de la reciprocitat

Què implica la reciprocitat? És un precepte que en principi pareix molt simple: tracta d'oferir uns beneficis o serveis a un tercer sempre i quan ell t'ho retorni amb les mateixes condicions. Ara bé, aquesta simplicitat a la pràctica és torna en una complexitat que comporta en la gran majoria de situacions conflictes diplomàtics entre els Estats que conformen la Societat Internacional.

És cabdal i de fonamental importància l'estudi de la reciprocitat i l'incompliment de la mateixa degut a que tant els programes d'exempció de visats dels EUA com de la Unió estan basats en aquesta clàusula. Llavors, en el camp d'estudi analitzat el principi de reciprocitat implica el següent: per una banda, que els nacionals d'un tercer Estat puguin accedir al teu territori per una estada màxima de 90 dies sense el requeriment de visat, i per altra banda, que els teus nacionals puguin accedir al territori de l'Estat estranger en qüestió sense l'obligació de presentar un visat de curta durada.

S'ha de dir que de casos d'incompliment de la reciprocitat n'hi ha hagut des dels inicis de la política europea de visats⁵⁵, i en continua havent. Però de totes les problemàtiques que han anat esdevenint, ens centrarem sols en el cas reiterat dels Estats Units i l'obligació de visat als nacionals de Bulgària, Croàcia, Xipre i Romania.

Aplicat al cas estudiat tracta del següent: des del marc de la Unió Europea implica donar la possibilitat que els nacionals estatunidencs puguin accedir a l'Espai Schengen sense l'adquisició de visat sempre i quan l'estada no excedeixi dels 90 dies. D'aquesta manera, també s'espera que les autoritats dels Estats Units permetin viatjar a tots els ciutadans europeus en una estada màxima de 90 dies sense disposar d'un visat.

S'ha d'apuntar que l'incompliment de la reciprocitat no és absoluta, sinó que dels 27 Estats membres de la Unió gairebé tots disfruten d'aquesta prerrogativa a l'hora de viatjar als Estats Units. La problemàtica deriva en preguntar-se si tots els Estats membres disfruten de la mateixa condició, en tant que tots són membres iguals de la Unió Europea. Llavors, es constata que quatre Estats membres de la Unió no disposen de les prerrogatives que ofereix el Reglament (UE) 2018/1806 derivades del que disposa a

⁵⁵ Per més informació veure l'Informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre la persistència de les situacions de manca de reciprocitat amb determinats tercers països en matèria d'exempció de visats de conformitat amb l'article 1, apartat 5, del Reglament (CE) n ° 539/2001 del Consell COM / 2006/0568 final.

l'Annex II en relació als nacionals dels EUA el qual els permet viatjar a qualsevol Estat membre de la Unió sense el requeriment de visat.

Quina és la situació actual? Els ciutadans europeus nacionals de Xipre, Bulgària, Croàcia i Romania per viatjar als Estats Units per un període no major als 90 dies no poden accedir-hi mitjançant l'ESTA com la resta dels seus veïns de la Unió al no pertànyer al VWP. Però al contrari, els ciutadans dels Estats Units a l'estar inserits dins al programa d'exempció de visats de la Unió (Reglament (UE) 2018/1806), poden accedir al territori de tots els Estats Schengen sense visat, a més de Xipre, Bulgària, Croàcia i Romania.

Des de l'entrada de Xipre (2004), Romania (2007), Bulgària (2007) i Croàcia (2013) a la Unió Europea, malgrat tots els avenços tant en política interna dels Estats membres afectats i política comunitària referent al programa d'exempció de visats, a l'any 2020 encara no són aptes per formar part del *Visa Waiver Program*. S'ha de dir que malgrat la rigidesa en matèria d'immigració de la presidència actual dels Estats Units, hi ha possibilitats que en un futur pròxim⁵⁶ aquests Estats puguin ser inclosos al VWP tal com s'ha vist en la recent inclusió de Polònia, Estat membre de la Unió afectat durant anys per la mateixa situació que Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia.

4.3. Vulneració del principi de solidaritat

Segons el Tractat de la Unió Europea, el principi de solidaritat és un dels valors en que es fonamenta la Unió. Aquesta solidaritat és basa en la seva vessant interior, en la cohesió, igualtat i altruisme entre tots els Estats membres, però també en la seva vessant exterior, promovent la solidaritat i el respecte dels principis de la Carta de Nacions Unides i del Dret Internacional.

Tenim més concrecions d'aquest principi de solidaritat al Tractat de Funcionament de la Unió Europea. El Títol V denominat Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, on s'emmarca la política de visats comuna i s'explicita que la Unió desenvolupa mesures referents al control de les fronteres exteriors i interiors basades en la solidaritat entre tots els Estats membres.

⁵⁶ Segons el diari romanès *Romania Insider* Romania està cada cop més a prop de ser acceptada al VWP, tal com afirmen fonts de la Casa Blanca. Per més informació: <https://www.romania-insider.com/us-poland-visa-waiver-romania-waiting>. Consultat el 21 de febrer del 2020.

Veiem doncs, que tant el TUE com el TFUE ens sobreposen la solidaritat com un principi rector que ha de guiar tota la activitat política de les institucions europees. D'aquesta manera, es sobreentén que la política de visats es formularà en la submissió al dret de la Unió i conseqüentment al principi de solidaritat, el que implica una igualtat de condicions de tots els Estats membres, a més del suport unilateral d'uns als altres en casos de conflictes amb tercers Estats.

Atenent-nos a la complexitat de la integració europea, el principi de solidaritat es pot veure desenvolupat de tres maneres: solidaritat nacional, el qual defineix les obligacions entre els ciutadans i els residents dels Estats membres; solidaritat entre els Estats membres, el qual estableix obligacions entre els membres de la Unió; i els principis de solidaritat transnacional, que defineixen les obligacions entre la ciutadania europea (Sangiovanni, 2013).

A l'aplicació pràctica del cas concret, podem veure que en principi, des de la vessant interna i en concret des de la lliure circulació de persones entre els Estats membres de la Unió s'està complint en la mesura que els nacionals de Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia tenen la lliure circulació garantida per tots els Estats membres de la UE. El problema deriva amb l'expressió del principi de solidaritat en la seva vessant externa.

Quina és la situació actual? Vist el greuge anteriorment exposat sobre l'incompliment de reciprocitat en el programa d'exempció de visats entre els Estats Units i la Unió en relació als ciutadans dels Estats membres de Romania, Croàcia, Xipre i Bulgària, la resta d'Estats membres, tant el TUE com el TFUE exposen que el principi de solidaritat entre els Estats membres serà un dels pilars que guiarà la política de visats. D'aquesta manera, degut a la situació actual que certs nacionals de la Unió estan vivint, un dels efectes esperats atenent-nos a la materialització del principi de solidaritat hagués estat una acció unitària tant dels veïns europeus com de les institucions restablint el requeriment de visat de curta durada per als nacionals estatunidencs. La realitat, però, ha estat ben diferent; els interessos polítics, econòmics i estratègics de cada Estat membre i de les institucions han primat sobre la unitat, solidaritat i objectius de la Unió Europea.

La problemàtica radica específicament en aquest sentit, la falta de suports i accions dutes a terme per la resta d'Estats membres de la Unió en relació al greuge que estan vivint els nacionals de certs Estats europeus. Especial atenció hi posa, com s'ha assenyalat, el Parlament Europeu en dur a terme accions que busquen fer efectiu el principi de

solidaritat, en tant que els nacionals de Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia tinguin els mateixos drets a l'exterior com a ciutadans de la Unió que un francès o un alemany.

4.4. Discriminació per nacionalitat

La discriminació per raó de nacionalitat és una de les conseqüències que deriven del greuge que estan vivint els nacionals de Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia. És un concepte controvertit que ha de ser estudiat de forma minuciosa ja que depenent de com un enfocem és difícil arribar a veure-hi una discriminació real. Llavors, es realitzarà aquí primerament un estudi conceptual de què significa nacionalitat i què és discriminació, i darrerament s'aplicarà aquesta noció a l'estudi del cas concret. Veurem que depenent de la visió que adoptem, si des d'una perspectiva dels Estats Units o des de l'òptica de les institucions europees, canvia rotundament l'existència d'una discriminació per raó de nacionalitat.

El concepte polisèmic de nacionalitat⁵⁷ té una gran importància tant en el camp de la ciència política, el Dret Internacional, públic o privat, però també en les relacions internacionals. D'aquesta manera el terme nacionalitat pot arribar a tenir, com a mínim, fins a tres accepcions: la jurídica, la nacionalitat social referent al fort sentiment de pertinença a un grup social que s'identifiquen amb el concepte de nació i la nacionalitat tal com s'entén des de l'ordenament jurídic espanyol. De totes maneres, l'accepció que ens interessa aquí és el de la nacionalitat jurídica entesa com la pertinença d'una persona a unes disposicions legals d'un Estat concret. Aquesta relació d'un individu amb un Estat genera drets i deures recíprocs que segons el constitucionalisme contemporani implica el concepte de sobirania nacional.

D'aquesta manera, una discriminació per raó de nacionalitat s'origina quan una persona tracta a una altra de manera diferent o no favorable per ser d'un Estat en particular. Aquesta discriminació es pot donar en múltiples àmbits del nostre dia a dia, però el més comú són les situacions de discriminació per raó de nacionalitat en el camp laboral. És habitual la situació del tracte a treballadors o sol·licitadors de treball de manera no favorable per ser d'un país o part del món en particular, per la seva ètnia, cultura o també l'accent.

⁵⁷ Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [12/04/2020].

La definició sobre la discriminació per nacionalitat oferta anteriorment es bastant allunyada de la realitat que estan vivint certs nacionals de la Unió. Per això, s'ha de traslladar aquesta visió estatal o de dret intern de la discriminació cap a una perspectiva comunitària.

El principi d'igualtat de tracte es configura com un dels principis rectors del Dret comunitari. Aquesta igualtat es tradueix en que està prohibit realitzar discriminacions als ciutadans de la Unió per motius de la seva nacionalitat (Janer, 2003). El mateix TFUE ens apunta que un element essencial en l'elaboració de les polítiques, a més de la solidaritat, és la lluita contra tota discriminació per raó d'origen nacional. D'aquesta manera, la lliure circulació de persones dins la Unió a més de crear un mercat interior que millora tant els fluxos migratoris i econòmics, també es marca com a objectiu acabar amb la discriminació per raó d'origen.

De cabdal importància és aquí la noció de ciutadania de la Unió introduïda pel Tractat de Maastricht (1993) la qual implica que tot nacional dels Estats membres, a més de ser nacional del seu propi Estat també ho és de la Unió amb tots els drets i obligacions que això comporta. En aquest sentit, a l'article 18 del TFUE hi ha previst que el Parlament Europeu i el Consell mitjançant el procediment de codecisió legislaran mecanismes d'actuació contra les situacions discriminatòries que es puguin donar.

Tal com havíem apuntat anteriorment, una possible discriminació per raó de nacionalitat sols es possible percebre-la depenent quina visió de l'actor⁵⁸ implicat volem adoptar. Per això, ara es distingirà com és percebut el conflicte però més en concret els comportaments discriminatoris segons si ho mirem des d'una òptica estatunidenca o europea.

Quina és la situació actual des dels criteris de la UE? Sumats els dos greuges anteriors en podem distingir un tercer que deriva de la discriminació per raó de nacionalitat i la ciutadania europea. La ciutadania europea implica que a més de disposar de la teva nacionalitat estatal particular, disposes d'una relació jurídica afegida que et confereix un seguit de drets i prerrogatives singulars per ser nacional d'un Estat membre de la Unió Europea. Seguint el fil de la ciutadania europea la qual ostenten tots els nacionals de la Unió, aquesta no ha de suposar diferències de tractes o prerrogatives depenent de si ets nacional de Bulgària o d'Espanya. Llavors, la situació que es viu és la següent: els

⁵⁸ Per més informació veure el punt 4.1 sobre actors implicats.

nacionals dels Estats membres afectats, en tant que són ciutadans europeus igual que els francesos o espanyols estan vivint una realitat jurídica i política que la resta d'europeus no estan vivint ja que un nacional d'Alemanya pot accedir als Estats Units mitjançant l'ESTA i un nacional de Romania ho ha de fer mitjançant un visat de curta durada.

Quina és la situació actual des de la posició dels EUA? Des de Washington hi ha una concepció del conflicte ben diferent. Recordem que els motius pels quals el govern dels Estats Units no insereix als quatre Estats membres de la Unió que hi falten al VWP obeeixen a l'incompliment dels requisits que precisa la possibilitat de ser acceptat al programa d'exempció de visats estatunidenc. Des d'aquesta perspectiva podem entreveure que els Estats Units no veuen a la Unió Europea com un únic ens format d'Estats membres, sinó més bé al revés, un actor amb poca coherència internacional degut al caràcter inacabat del projecte europeu i la seva dificultat en adaptar-se al marc internacional. Llavors, no té sentit parlar de discriminació per raó d'origen en el cas de la visió estatunidenca perquè el subjecte internacional amb qui s'adreça a negociar és amb els Estats membres afectats i no amb la Unió Europea.

Com veiem, hi ha una multitud de greuges derivats del programa d'exempció de la Unió, que a més, depenent del punt de vista que ho enfoquem és poden detectar encara més problemàtiques que afecten a certs ciutadans europeus. En el següent epígraf s'abordaran diferents iniciatives que des del marc de la Unió podrien ajudar a revertir la situació pels nacionals afectats.

5. POSSIBLES VIES REPARADORES

Un dels objectius apuntats a la introducció era la construcció d'un ventall d'opcions correctores que poguessin ajudar a les institucions europees i als governs dels Estats membres afectats de la Unió per revertir la situació desfavorable que estant vivint. Tal com s'ha exposat anteriorment, veiem que els nacionals xipriotes, croates, búlgars i romanesos estan experimentant un conflicte derivat del programa d'exempció de visats de la Unió amb els Estats Units a causa de l'incompliment de la reciprocitat.

D'aquesta situació han derivat tres tipus de problemàtiques: la vulneració del principi de reciprocitat, el qual obliga als nacionals de la Unió afectats viatjar als Estats Units amb el requeriment de visat; l'incompliment del principi de solidaritat, en tant que ni les institucions europees ni la resta d'Estats membres actuen de forma unitària ni efectiva, el qual ens duu a veure una falta de solidaritat tant dels Estats membres com de les institucions cap a certs nacionals de la Unió; i per últim, des d'una òptica europea i atenent-nos a les característiques de la ciutadania europea la qual confereix un seguit de drets i deures en la cerca de la igualtat per a tots els nacionals de la Unió, es pot apreciar una discriminació per nacionalitat als nacionals de Xipre, Croàcia, Romania i Bulgària.

El que ens proposem en aquest punt és el compliment d'un dels objectius marcats anteriorment en tant que s'oferiran diferents iniciatives que puguin solucionar el conflicte transatlàntic. Aquest seguit de solucions es poden dividir en dos blocs: per una banda, unes que pretenen reforçar la via política que ha pres la Comissió des de l'inici del conflicte, i per altra banda, unes altres que deixen enrere la via diplomàtica i tenen l'objectiu d'aconseguir solucions reals i efectives.

Pel que fa al primer grup de solucions es pot continuar dient a terme el següent: seguir amb la missió de la Comissió referent a l'enfortiment de les relacions exteriors mitjançant els serveis diplomàtics de la Unió (SEAE), o també que els Estats membres afectats continuïn treballant des dels serveis interns per satisfer els requisits marcats pel DHS. El segon grup de solucions fa un salt qualitatiu i proposa altres vies com: complir amb les obligacions legals derivades del dret de la Unió i més en concret del Reglament (UE) 2018/1810 amb la finalitat d'aplicar el procediment previst; trencar les relacions exteriors amb els Estats Units i incloure'l a l'Annex I del Reglament (UE) 2018/1810; o la implantació de l'ETIAS. A continuació és desenvoluparà com seria una hipotètica aplicació de cada mesura correctora.

Seguir enfortint les relacions exteriors mitjançant els cossos diplomàtics de la Unió (SEAE) i la Comissió Europea.

Tal com ja s'ha explicat, l'objectiu de la Comissió per aconseguir la plena reciprocitat en la política de visats europeu passa per les negociacions polítiques internacionals entre els Estats Units i la Unió. Es tracta d'una via purament política on les relacions internacionals prevalen sobre la aplicació de mesures preventives i correctores que podrien afectar a la cooperació transatlàntica entre les dues potències. D'aquesta manera, mitjançant els serveis diplomàtics europeus dur a terme cimeres internacionals, tals com les de Brdo (Eslovènia) al 2008, Atenes (Grècia) al 2014, la Valletta (Malta) al 2017 o Washington D.C (Estats Units) al 2019 amb l'objectiu de negociar i intercanviar posicions amb els EUA sobre quin és l'estat i la possibilitat d'accés al VWP dels membres de la Unió restants. Optar per aquesta iniciativa significa reafirmar l'*status quo* i continuar amb el conflicte com fins ara amb l'esperança que algun dia els Estats membres afectats puguin ser inclosos al VWP.

Continuar treballant des de Romania, Bulgària, Xipre i Croàcia amb els seus serveis ministerials interns per satisfer els requeriments⁵⁹ establerts per l'accés al VWP.

Una altra forma de contribuir en reforçar i continuar com s'ha tractat la problemàtica fins ara és la d'obeir les obligacions emeses pel Departament de Seguretat Nacional i que els governs dels Estats membres respectius persisteixin amb els seus departaments ministerials en la tasca de tenir uns òrgans de seguretat nacional, afers interns i internacionals a l'altura de les demandes estatunidenques. Per una banda, pel que fa al cas de Romania, Bulgària i Croàcia haurien d'incrementar la cooperació en termes de seguretat i terrorisme amb els Estats Units, a més de millorar els seus sistemes de protecció fronterers i la reducció de la taxa de denegació de visats (3%). Per altra banda, Xipre *-a priori-* ho té més complicat ja que tot i complir bona part dels requisits que els altres Estats membres estan treballant durament per satisfer, té com a afegit un altre inconvenient i és el referent a la disputa territorial que té interna la qual té la illa dividida degut a l'ocupació de tropes turques que reclamen la sobirania de la part est de l'illa. Ara bé, l'existència de bases militars de la OTAN a la illa podria facilitar les negociacions degut a la seva posició estratègica.

⁵⁹ Per més informació veure el punt 3.3 sobre el *Visa Waiver Program*.

Complir amb les obligacions legals derivades del dret de la Unió, i més en concret el Reglament (UE) 2018/1806 per l'aplicació del mecanisme previst.

El Tractat de la Unió Europea en el seu article 4.3 estableix que tant la Unió com els Estats membres estan obligats a complir els objectius marcats pel Tractat, el qual es tradueix subsidiàriament en que també queden vinculats en respectar i aplicar tot el dret derivat que les mateixes institucions comunitàries promulguen. Una de les crítiques més notòries deriva del ple del Parlament Europeu degut a la falta de coherència en la voluntat de la Comissió i la seva no aplicació del mecanisme previst al Reglament (UE) 2018/1806; tal com hem apuntat anteriorment, la Comissió advoca per les relacions internacionals, la diplomàcia i en definitiva, el diàleg. D'aquesta manera, veiem que el Parlament Europeu està totalment convençut per tirar endavant el mecanisme però no ho pot fer sense que la Comissió continuï amb els passos marcats a la normativa. Llavors, una de les solucions podria passar per aquí: que la Comissió deixi -o complementi- el diàleg i la negociació per anar més enllà i continuar amb el procediment taxat a la llei europea.

Recordar que aquest procediment⁶⁰ implica el restabliment temporal del visat de curta durada pels nacionals de l'Estat que infringeix la reciprocitat. L'activació de forma efectiva d'aquest precepte legal legislat per les mateixes institucions faria que els nacionals dels Estats Units estiguessin en una condició d'igualtat que els xipriotes, croates, búlgars i romanesos, però també podria implicar la restauració del visat per la totalitat dels Estats membres de la Unió com una possible contra mesura de Washington. A més, tal com han apuntat diversos informes de la Comissió, tant el sector turístic, hotelier i aeronàutic patirien greus pèrdues econòmiques.

Trencar les relacions transatlàntiques amb els Estats Units i incloure'l a l'Annex I del Reglament (UE) 2018/1806.

A continuació de l'opció anterior hi ha la següent; un cop iniciat el procés es pot donar el cas de que el tercer Estat en qüestió no rectifiqui les seves accions i que el procediment establert pel Reglament (UE) 2018/1806 acabi per transformar la temporalitat del restabliment de visat cap a una permanència. Conseqüentment, el Reglament (UE) 2018/1826 sofrirà una reforma per tal de moure als Estats Units de l'Annex II a l'Annex

⁶⁰ Per més informació veure el punt 2.2.3. sobre el procediment contra l'incompliment de la reciprocitat.

I on figuren aquells tercers Estats els nacionals dels quals precisen un visat Schengen per creuar la frontera exterior. Aquesta mesura pot tenir efectes molt restrictius i perjudicials per les relacions transatlàntiques perquè suposa un trencament rotund en la cooperació entre les dues grans potències. En aquest sentit, aquesta via no suposaria, almenys a curt termini, cap solució ja que a més de no aconseguir una exempció de visat per als Estats membres afectats, la introducció de possibles limitacions i prohibicions podrien afectar greument l'intercanvi de persones per la resta d'Estats membres de la Unió

ETIAS.

Per últim tenim l'ETIAS⁶¹ com a un nou Sistema Europeu d'Informació i Autorització de Viatges regulat pel Reglament (UE) 2018/1240 i integrat dins del programa d'exempció de visats que es posarà en marxa al 2021 i s'aplicarà a aquells nacionals dels Estats exempts de requeriment de visat per creuar la frontera exterior. Aquesta eina permetrà realitzar controls anticipats on es podrà denegar l'autorització de viatge als nacionals de tercers Estats exempts de visat que vulguin viatjar a algun estat membre de l'Espai Schengen.

Estem davant d'una plataforma que analitza de manera exhaustiva el demandant de la sol·licitud des de l'àmbit de la seguretat i la possible implicació dels demandants en fets delictius, però també la protecció de la salut pública en la defensa dels nacionals comunitaris davant alts riscos d'epidèmies. Tal com ja s'ha repetit, no és una eina innovadora ni des del punt de vista de les relacions internacionals ni de les eines de control del flux migratori, ja que per exemple els Estats Units tenen en funcionament el seu ESTA⁶² des del 2008.

La implementació d'aquesta nova branca del programa d'exempció de visats de la Unió igualarà la situació entre els nacionals estatunidencs i europeus, ja que recordem que un espanyol per visitar els Estats Units per un temps menor a 90 dies no necessita visat però si l'autorització de viatge corresponent (ESTA) a més del pagament de les taxes respectives; un estatunidenc que visiti Barcelona no necessitarà ni visat ni una autorització de viatge⁶³ ja que tal com hem apuntat l'ETIAS encara no està en funcionament. A més d'aquesta igualtat de condicions que hi haurà entre els nacionals de

⁶¹ Per més informació veure el punt 2.2.4 sobre l'ETIAS.

⁶² Per més informació veure el punt 3.2 sobre el *Visa Waiver Program*.

⁶³ Però sí haurà d'estar en possessió d'un passaport vàlid i en vigor.

les dues potències també podria ser la peça clau que conduiria als Estats Units a incloure al VWP als membres de la Unió que encara no hi formen part. Aquest fet es podria produir perquè la implantació del futur ETIAS suposarà que els nacionals estatunidencs per visitar tant Bulgària, Croàcia, Xipre i Romania hauran de precisar d'aquesta autorització de viatge; llavors, podria donar-se el cas que per igualar les condicions dels nacionals inserissin als actuals Estats membres afectats al VWP.

6. REFLEXIONS FINALS

En aquest últim epígraf del present, llarg i fructífer TFG es realitzarà una valoració global de l'estudi que s'ha anat fent tant de la política europea i estatunidenca de visats amb els respectius programes d'exempció de visats però també de l'estudi de cas concret. D'aquesta manera, començaré fent primerament una reflexió general sobre les diferents qüestions que m'han anat sorgint durant aquest llarg recorregut. Després realitzaré un seguit de conclusions que aniran encaminades a puntualitzar i emfatitzar algunes qüestions que m'he trobat en el procés producció d'aquest projecte.

La realització d'aquest TFG centrat en el camp de les relacions internacionals, la Unió Europea i les relacions transatlàntiques, però més en concret sobre la política europea de visats de la Unió, m'ha obert el coneixement cap a molts altres àmbits d'estudi que han ajudat a conformar tota la tasca vista fins ara. Passant per entendre la política comunitària i estatunidenca en visats, l'existència de programes d'exempció de visats que tenen com a objectiu facilitar l'intercanvi de persones, les característiques d'aquests programes i els criteris que es precisen per arribar a formar-hi part, fins a arribar a entendre el conflicte actual de l'incompliment de la reciprocitat per part dels Estats Units en relació als nacionals xipriotes, croates, búlgars i romanesos, gràcies a la recopilació de la informació extreta de les anàlisis teòriques anteriors.

Aquesta tasca no es podria acabar sense haver fet abans una sèrie de reflexions i conclusions a partir de totes les dades que s'han recopilat; ja que si hi ha quelcom cert tant en la política com en el dret, és que més enllà de tots els discursos institucionals, polítiques formulades i normatives aplicades, hi ha un seguit de qüestions i efectes externs que sorgeixen de l'aplicació pràctica d'aquests *outputs* generats des de les institucions públiques. En endavant es recollirà i proposarà un seguit de reflexions i conclusions que afectaran tant l'àmbit de la Unió i les seves institucions, l'aparell governamental dels Estats Units, però també l'estudi del cas de l'incompliment de la reciprocitat que han anat sorgint en la realització d'aquest TFG.

La incoherència de la vessant exterior de la Unió Europea. El projecte inacabat de la construcció europea, el recel constant de la pèrdua de sobirania estatal, la multiplicitat d'actors i la confrontació entre el mètode intergovernamental i comunitari sols són alguns de la multitud de defectes que condicionen a la Unió en la seva missió per consolidar-se a la societat internacional com un subjecte internacional més i no ser menyspreat per les

seves característiques i estructures singulars. D'aquesta manera, és una realitat que la UE té complicacions al moment de donar resposta als afers externs i tampoc la política de visats hi passa per alt. Algunes de les complicacions de la política comunitària en la seva vessant interna que fan posar en dubte la seva credibilitat en la vessant externa és, per exemple, la falta d'acord de les mateixes institucions en posar-se d'acord sobre l'aplicació del procediment que preveu el Reglament (UE) 2018/1806.

La semi-aplicació de l'Acord Schengen. L'absència dels estàndards mínims per poder aplicar Schengen en la seva totalitat per part de Xipre, Romania, Croàcia i Bulgària fa que la situació d'aquests Estats membres sigui confusa i ambigua, a més de ser una altra prova de la incoherència tant en la vessant interna com externa de la UE. Aquesta ambigüitat provoca incongruències i dificultats a l'hora d'entendre les polítiques europees i per tant és un dels motius pels quals el subjecte receptor de les indicacions emeses des de la Casa Blanca són els Estats membres afectats i no la Unió en el seu conjunt. A més, aprofitant aquesta realitat política derivada de la incoherència en la semi-aplicació de Schengen, els Estats Units continuen mantenint als nacionals xipriotes, romanesos, búlgars i croates fora del VWP. No es pot afirmar que l'aplicació total de Schengen els resolgui la problemàtica, tot i que sí els podria ajudar.

Els Estats Units i la seva visió de la Unió com una agrupació d'Estats i no com a un ens únic. Derivat de l'apunt anterior, una de les conseqüències de la incoherència internacional de la UE és la percepció que tenen certs subjectes de Dret Internacional sobre la seva activitat. D'aquesta manera, tal com s'ha pogut comprovar, els Estats Units (almenys en el camp de la política de visats) no té a la Unió com un ens únic amb personalitat jurídica pròpia, sinó que els interlocutors (malgrat les Cimeres UE – EUA que s'hagin pogut concretar) a l'altra banda de l'Atlàntic són els Estats membres i no la Unió en el seu conjunt. Prova d'això són les declaracions del Departament de Seguretat Nacional dels EUA en relació al conflicte estudiat en tant que els subjectes de Dret Internacional que han de treballar per satisfer els seus interessos són els Estats membres afectats i no la Unió ni les institucions com a un conjunt. Seguint el mateix fil, en aquest sentit també ens trobem la poca lògica que resulta tenir un visat únic europeu (visat Schengen) ja que malgrat tenir unificada i compartida aquesta eina per tots els Estats membres, els Estats Units continuen tenint en compte a cada Estat i no al conjunt de la Unió per la inclusió al VWP.

Hi ha Estats membres de la Unió que tenen un pes major que altres. Aquesta afirmació, malgrat entri en contradicció amb preceptes de dret originari⁶⁴ és una realitat on es demostra amb convicció en el marc de la política comuna de visats i més en concret en el conflicte estudiat relatiu a l'incompliment de la reciprocitat⁶⁵ per part dels Estats Units en relació als nacionals de Xipre, Bulgària, Croàcia i Romania. En aquest cas s'ha vist que alguns dels últims Estats membres en entrar a la Unió, tots ex-Estats satèl·lits soviètics amb els índex relatius a democràcia, PIB o benestar social menors en contrapartida a alguns veïns europeus, han estat desfavorits degut a la inactivitat tant de les institucions europees com de la resta d'Estats membres. Recordem que ni les institucions europees ni la resta d'Estats membres han actuat de forma unitària per ajudar a reparar la situació desfavorable que estan vivint alguns dels seus veïns, fet que ens ha dut a diagnosticar una vulneració del principi de solidaritat⁶⁶. Després d'elaborar aquest punt és un bon moment per imaginar una situació hipotètica en la que a més de ser Romania o Xipre els Estats membres afectats per l'incompliment de la reciprocitat per part dels Estats Units, fossin grans potències europees com França o Alemanya. Estic ben segur que tant l'acció de la Comissió com de la resta d'Estats canviaria.

L'impacte dels interessos dels Estats Units en la política de la Unió Europea. Segons diverses disposicions de Dret Internacional Públic⁶⁷ tots els Estats de la Societat Internacional són igual de sobirans en tant que tenen la mateixa aptitud per adquirir, exercir, assumir i complir amb les obligacions internacionals. Malgrat aquesta visió més teòrica, sabem que a la pràctica no és dona totalment així ja que ni tots els Estats que conformen la Societat Internacional són iguals, ni tampoc actuen lliurement sota les seves pròpies conviccions i interessos. Aquesta afirmació aplicada al cas que ens ocupa s'il·lustra de la manera en que no és un disbarat dir que la pressió dels interessos transatlàntics per part dels Estats Units i la Unió Europea retalla la pròpia acció governamental de la Comissió Europea. Aquest supòsit es tradueix a la pràctica en la voluntat de la Comissió en afrontar el conflicte de l'incompliment de la reciprocitat mitjançant la via diplomàtica i la negació en adoptar la via coercitiva sota l'aplicació del

⁶⁴ Per més informació veure l'article 4.2 del Tractat de la Unió Europea (2009).

⁶⁵ Per més informació veure el punt 5.2 sobre l'incompliment de la reciprocitat.

⁶⁶ Per més informació veure el punt 5.3 sobre la vulneració del principi de solidaritat.

⁶⁷ Per més informació veure l'article 3 de la Convenció de Montevideo, de 26 de desembre de 1934, sobre els drets i deures dels Estats.

procediment que preveu el Reglament (UE) 2018/1806. L'argument que dona la Comissió⁶⁸ per l'ús de la via diplomàtica per resoldre la qüestió de la reciprocitat és que l'aplicació del procediment establert podria afectar greument les relacions transatlàntiques amb un trencament de la cooperació Estats Units-Unió Europea a més d'una disminució del flux migratori, de capitals i de mercaderies. Amb aquest argument ens fa deduir el temor de la Comissió a possibles mesures contra-ofensives de Washington en una hipotètica aplicació del procediment. Aquest recel es tradueix en una pressió per part dels Estats Units cap a la Unió, el qual implica una contenció de les institucions en aplicar les seves pròpies eines polítiques i jurídiques.

La facilitat dels Estats Units en reformar la seva política de visats. Si una cosa hem après fins ara de les diferències que hi ha entre ser un Estats plenament sobirà i ser un Estat que formi part d'una organització internacional amb atribució de competències, és que el primer com que disposa de tot el règim competencial té més facilitats en realitzar reformes polítiques. Aquesta afirmació és tradueix en que una de les debilitats de la Unió és la seva dificultat en desenvolupar polítiques comunitàries degut a la falta d'acord dels Estats membres i també la reticència constant en la cessió de competències a la Unió. Aquest fet produeix que la Unió tingui dificultats tant en adaptar com en reformar la seva política de visats a les realitats actuals. Aquest fenomen no passa als Estats Units; recordem que és un Estat presidencialista, el que implica una forta atribució competencial de caràcter exclusiva cap a l'executiu. D'aquesta manera, l'executiu estatunidenc té una gran facilitat en anar modificant i reformant la seva política de visats en funció de les problemàtiques internacionals; prova d'això són la multitud de modificacions que han anat prosseguint en el temps segons el canvi de presidència i les realitats a les que s'ha anat enfrontant el govern estatunidenc.

L'ETIAS com la tardana i esperada via reparatòria més apropiada. La posada en marxa dels serveis europeus d'autorització de viatges a principis de l'any 2021 és una mesura que podria donar la possibilitat definitiva de revertir la desfavorable situació que estan vivint certs nacionals de la Unió. Tot i ser un gran salt qualitatiu i de perfeccionament en la nostra política de visats, s'ha de ser objectiu i afirmar que aquesta millora hagués tingut que donar-se ja fa anys. Si la política europea de visats hagués tingut des del principi del nou mil·lenni un servei d'autorització de viatges adequat i a l'altura

⁶⁸ Per més informació veure el punt 5.1 sobre els actors implicats.

de les altres potències mundials potser els efectes de la incoherència de la Unió tant interna com externa en el desenvolupament de les seves polítiques i competències atribuïdes no haguessin desencadenat algunes de les problemàtiques derivades de l'incompliment de la reciprocitat.

L'ETIAS, un nou sistema de protecció de la salut pública. Paga la pena fer una menció a la salut pública i les pandèmies degut a l'impacte que està tenint el coronavirus (COVID-19) a la nostra societat. Per això, és important que els Estats, o en el nostre cas, la Unió, és doti de programes que ajudin a detectar les persones contagiades amb la finalitat de protegir la salut pública dins les seves fronteres. Recordem que un dels objectius de la posada en marxa de l'ETIAS és garantir la salut pública dins l'Espai Schengen i d'aquesta manera, l'inici del programa servirà per detectar contagis prematurs i així prevenir futurs brots virulents .

Els programes d'exempció de visats com una eina de mesura de tercers Estats desenvolupats. Es cert tot el que s'ha dit durant el TFG sobre el principal objectiu dels programes d'exempció de visats en la facilitació del flux migratori entre els diferents Estats que conformen la Societat Internacional. Ara bé, un cop analitzades les llistes que conformen els programes d'exempció de visats tant de la Unió (Reglament (UE) 2018/1806⁶⁹) i dels Estats Units (*Visa Waiver Program*⁷⁰) podem treure una clara conclusió: ambdós programes d'exempció de visat contenen en la seva major part tercers Estats amb un alt índex de desenvolupament humà, alt percentatge de riquesa generada i en bona mesura democràcies consolidades. Aquest fenomen provoca un efecte advers que sovint passa per alt; la no inclusió al programa d'exempció de visats d'aquells tercers Estats més desfavorits accentua la desigualtat entre Estats al no estar exposats a la col·laboració econòmica i política amb les grans potències. Però a més a més, tots aquests tercers Estats aïllats de les prerrogatives que tenen dels altres que conformen el primer món, afavoreix la segregació o exclusió de determinats Estats de la Societat Internacional en afers i interessos de primer ordre, el que provoca que els seus nacionals també siguin menyspreats i discriminats des dels aparells administratius i governamentals de les

⁶⁹ Per més informació veure el peu de pàgina número 20 sobre els tercers Estats els nacionals dels quals estan exempts de visat per creuar les fronteres exteriors per un període d'estada menor a 90 dies.

⁷⁰ Per més informació veure el peu de pàgina número 27 sobre els tercers Estats que formen part del *Visa Waiver Program*.

potències mundials en situacions com per exemple, les dificultats que tenen per accedir als Estats Units els ciutadans francesos amb doble nacionalitat iraniana.

Cap al bloqueig del flux migratori. Un altra idea extreta de l'anàlisi dels dos programes d'exempció de visats, tot i que en major mesura del VWP estatunidenc, és que hi ha una tendència cap al bloqueig o la reducció del flux migratori. Estem en una etapa de la història política mundial en que les onades migratòries estan a l'ordre del dia, tant a un costat com a l'altre de l'Atlàntic però que en contrapartida els aparells governamentals tendeixen no a rebre sinó a reduir i bloquejar el flux migratori. Aquest fenomen ha provocat l'enduriment del VWP en tant que ni els nacionals ni els que disposin doble nacionalitat dels Estats de Síria, Iraq, Iran, Sudan Líbia, Somàlia i Iemen podran accedir als Estats Units mitjançant l'ESTA sinó que ho hauran de fer per la via del visat de curta durada. Aquesta mesura implica que tots aquells nacionals dels tercers Estats citats tindran grans complexitats per accedir als EUA en la mesura que hauran de sol·licitar un visat de curta durada que en moltes ocasions presenta obstacles degut a la situació geogràfica de les missions diplomàtiques i les dificultats de mobilitat que hi ha en aquests Estats degut als conflictes interns com és el cas de la interminable però lucrativa guerra a Síria.

A l'hora de posar el punt i final d'aquest treball de final de grau només puc dir que encoratjo a les institucions per seguir treballant per una Unió Europea més justa, més coherent, amb més competències pròpies i amb una visió futura plena de lideratges fructífers, accions conjuntes, solidaritat entre els Estats membres i un enriquiment progressiu del sentit de la ciutadania europea de la que molts ens sentim orgullosos de pertànyer.

7. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

7.1. Monografies

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2002). *Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas*. Valladolid: Lex Nova.

COHEN, J.; SABEL, C. (2004). *Public Governance in the Age of Globalization. Sovereignty and Solidarity: EU and US*. London: Routledge.

COLCELLI, V. (2015). *The Solidarity Principle in the New EU Members States*. Studies in Economic Transition. Palgrave. London: Macmillan.

HAILBRONNER, K. (2000). *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. (1998). *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Universidad Carlos III. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

MUÑOZ AUNIÓN, A. (2008). *Política Migratoria de la Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch.

ABELLÁN, V.; OLESTI, A.; VILÀ, B. (2011). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. (6a edición). Barcelona: Ariel.

PEERS, S. (2011). *European Union Justice and Home Affairs Law*. (Third Edition). Oxford: Oxford European Union Law Library.

SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; VAQUER, J.; VILUP, E. (2012). *La Política de Visados para el Siglo XXI: Más allá de la cola del visado*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

7.2. Articles doctrinals

ARTAL-TUR, A.; PALLARDÓ-LOPEZ, V.J.; REQUENA-SILVENTE, F. (2016). El impacto de la política de visados obre los flujos Internacionales de turistas: un anàlisis con datos de panel. *Estudios de Economía*, vol 53 (2). Pàgines. 265-279.

BACIGALUPO, M. (2003). Bases de la Política Comunitaria en Materia de Visados, Asilo e Inmigración. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº5. Pàgines 57 a 76.

CLARO, I. (2014). La Normativa y las Políticas de la Unión Europea sobre Inmigración y Asilo en 2012 y 2013. *Anuario CIDOB de la Inmigración*. 2014. Pàgines 234 a 251.

[F. KOLKER, A. \(2019\). Poland Designated into Visa Waiver Program. Congressional Research Service: Insight. November 13, 2019.](#)

FERRERO-TURRIÓN, R. (2010). La Política de Visados de la Unión Europea en Balcanes Occidentales. *Relaciones Internacionales*, núm 14. 2010. Pàgines 59 a 73.

GUILD, E.; DIDIER, B.; CARRERA, S. (2017). Trump's Travel Ban: Harvesting personal data and requiem for the EU-US Privacy Shield. *CEPS: Policy Insights*, no. 2017/13.

HAYES, B. (2004). From the Schengen information System to SIS II and the Visa Information (VIS): the proposals explained. *London: Statewatch Report*.

JANER, D. (2003). El ámbito de aplicación personal del principio de no discriminación por razón de nacionalidad: algunas consideraciones en torno a la discriminación inversa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm, 14. Enero-Abril. Pàgines 305 a 320.

JEAMDESBOZ, J., ALEGRE, S., VAVOULA, N. (2017). *European Travel Information and Authorization System (ETIAS): Border management, fundamental rights and data protection*. European Union: Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Pàgines 16 a 54.

[PEERS, S. \(2014\). Analysis: Amending the EU's visa list legislation. February 2014 version. Statewatch; University of Essex.](#)

SANGIOVANNI, A. (2013). Solidarity in the European Union. *Oxford Journal of Legal Studies*, (2013). Pàgines 213 a 241.

[SISKIN, A. \(2004\). Visa Waiver Program. Congressional Research Service: The Library of Congress.](#)

[\(2015\). Visa Waiver Program. Congressional Research Service: The Library of Congress.](#)

[\(2016\). Visa Waiver Program. Congressional Research Service: The Library of Congress.](#)

STEFAN, M. (2017). The Transatlantic Disputa over Visas: The need for EU action in the face of US non-reciprocity, moving targets and the harvesting of EU citizens data. *CEPS: Policy Insights*, no. 2017-27.

VAVOULA, N. (2017). European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A Flanking Measure of the EU's Visa Policy with Far Reaching Privacy. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research n°256*.

[WILSON, R. \(2007\). Growing Dispute over Transatlantic Visa Reciprocity could Lead to US vs EU Legal Battle. *South Carolina Journal of International Law and Business: Vol.3*](#)

7.3. Tesis doctorals

[GROS-TCHORBADJIYSKA, A. \(2010\). *The Europeanization of Visa Policy: A transfer of sovereignty shaped by enlargement. \(Tesi Doctoral, Katholieke Universiteit Leuven, Bèlgica\)*](#).

7.4. Webgrafia

[Electronic System for Travel Autoritzation. \(2014\). *La Reciprocidad en el Programa de Exención de Visa*](#).

[Homeland Security. \(6 d'abril del 2016\) *United States Visa Waiver Program*](#).

[National Travel and Tourism Office. \(s.d.\) *Tourism Policy*](#).

[Schengen Visa Info. \(6 de febrer del 2020\). *ETIAS: European Travel System Autorization*](#).

7.5. Ordenament jurídic de la Unió Europea

7.5.1. Tractats

Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, de 1 de gener del 1958.

Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, modificat per l'Acta Única Europea, de 1 de juliol del 1987.

Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, modificat per l'Acta Única Europea i pel Tractat de Maastricht, de 1 de novembre del 1993.

Tractat de la Unió Europea, de 1 de novembre del 1993.

Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea modificat per l'Acta Única Europea, pel Tractat de Maastricht i pel Tractat d'Amsterdam, de 1 de maig del 1999.

Tractat de la Unió Europea reformat pel Tractat d'Amsterdam, de 2 d'octubre del 1999.

Tractat de la Unió Europea reformat pel Tractat de Lisboa, 1 de desembre del 2009.

Tractat de Funcionament de la Unió Europea, 1 de desembre del 2009.

7.5.2. Dret derivat obligatori

Reglament (CE) 2317/1995 del Consell, de 25 de setembre del 1995, pel que es determinen els tercers estats els nacionals dels quals han d'estar en possessió d'un visat per creuar les fronteres exteriors dels Estats Membres. (DOCE L 234 de 3 d'octubre del 1995).

Reglament (CE) 574/1999 del Consell de 12 de març del 1999, pel que es determinen els tercers estats els nacionals dels quals han d'estar en possessió d'un visat per creuar les fronteres exteriors dels Estats Membres. (DOCE L 72 de 18 de març del 1999).

Reglament (CE) 539/2001 del Consell, de 15 de març del 2001, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts. (DOCE L 81, de 21 de març del 2001).

Reglament (CE) 415/2003 del Consell, de 27 de febrer del 2003, sobre l'expedició de visats en frontera, inclosos els de marina en trànsit. (DOUE L 64/1, de 7 de març del 2003).

Reglament (CE) 851/2005 del Consell, de 2 de juny del 2005, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació pel que fa al mecanisme de reciprocitat. (DOUE L 141/3, de 4 de juny del 2005).

Reglament (CE) 1932/2006 del Consell, de 21 de desembre del 2006, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. (DOUE L 405/23, de 30 de desembre del 2006).

Reglament (CE) 810/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol del 2009, pel que s'estableix un Codi comunitari de visats (Codi de Visats). (DOUE L 243/1, de 15 de setembre del 2009).

Reglament (CE) 1244/2009 del Consell, de 30 de novembre del 2009, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. (DOUE L 336/1, de 18 de desembre del 2009).

Reglament (UE) 1091/2010, de 24 de novembre del 2010, del Parlament Europeu i del Consell, es modifica el Reglament (CE) 539/2001 del Consell, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. (DOUE L 329/1, de 14 de desembre del 2010).

Reglament (UE) 1211/2010, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de desembre del 2010, es modifica el Reglament (CE) 539/2001 del Consell, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. (DOUE L 339/6, de 22 de desembre del 2010).

Reglament (UE) 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de març del 2016, pel que s'estableix un Codi de normes de la Unió per al creuament de persones per les fronteres (Codi de Fronteres Schengen). (DOUE 77/1, de 23 de març del 2016).

Reglament (UE) 2018/1240 del Parlament Europeu i el Consell, de 12 de setembre del 2018, pel que s'estableix un Sistema Europeu d'Informació i Autorització de Viatges (SEIAV) i pel que es modifiquen els Reglaments (UE) 1077/2011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226. (DOUE L 236/1, de 19 de setembre del 2018).

Reglament (UE) 2018/1806 del Parlament Europeu i el Consell, de 14 de novembre del 2018, pel que s'estableix la llista del tercers estats els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de tercers estats els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació. (DOUE L 303/39, de 28 de novembre del 2018).

Reglament (UE) 2019/1155, del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny del 2019, pel que es modifica el Reglament (CE) 810/2009 pel que s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de Visats). (DOUE L 188/25, de 12 de desembre del 2019).

7.5.3. Jurisprudència

STJCE de 10 de juny del 2007, Parlament Europeu V Consell de la Unió. – Nacionals de tercers estats – Visats – Procés legislatiu – Consulta del Parlament Europeu. – Assumpte C – 392/95.

7.5.4. Acords de la Unió amb tercers Estats

Acord entre la Comunitat Europea i la Federació Russa sobre la facilitació de l'expedició de visats als ciutadans de la Unió Europea i de la Federació Russa, del 17 de maig del 2007. (DOUE-L-2007-80776).

Acord entre la Comunitat Europea i la República de Macedònia sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, dia 18 de juliol del 2007. (DOUE-L-2007-334125).

Acord entre la Comunitat Europea i Montenegro sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, 18 de juliol del 2007. (DOUE-L-2007-334109).

Acord entre la Comunitat Europea i la República d'Albània sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, del 18 de setembre del 2007. (DOUE-L-33484).

Acord entre la Comunitat Europea i Bòsnia-Hertzeogovina sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, 18 de setembre del 2007. (DOUE-L-2007-82367).

Acord entre la Comunitat Europea i Ucraïna sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, 18 de desembre del 2007. (DOUE-L-2007-33268).

Acord entre la Comunitat Europea i Moldàvia sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, 19 de desembre del 2007. (DOUE-L-2007-334169).

Acord entre la Comunitat Europea i Sèrbia sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, dia 19 de desembre del 2007. (DOUE-L-2007-334137).

Acord entre la Unió Europea i Geòrgia sobre la facilitació de l'expedició de visats de curta durada, 17 de juny del 2010. (DOUE-L-2010-3081).

7.5.5. Altres documents

Comissió Europea. COM (2006) 0568 final. Informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell (2006) sobre la persistència de les situacions de manca de reciprocitat amb determinats tercers països en matèria d'exempció de visats de

conformitat amb l'article 1, apartat 5, del Reglament (CE) n ° 539/2001 del Consell pel qual s'estableix la llista de tercers països els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors dels estats membres i la llista de tercers països els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació, modificat pel Reglament (CE) n ° 851/2005 pel que fa al mecanisme de reciprocitat

Comissió Europea. COM (2008) 486 final. Quart informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre el manteniment per determinats tercers estats de la obligació de visat infringit el principi de reciprocitat de conformitat amb l'article 1.5 del Reglament (CE) no 539/2001, modificat pel Reglament (CE) 851/2005.

Comissió Europea. COM (2014) 111 final. Informació de la Comissió sobre les notificacions d'alguns Estats Membres dels casos de no-reciprocitat d'acord l'Article 1(4)(a) del Reglament (CE) No 539/2001 modificat pel Reglament (UE) No 1289/2013 del Parlament Europeu i el Consell.

Comissió Europea. COM (2015) 7455 final. Informe de la Comissió donant constància de la situació de no-reciprocitat en determinats tercers estats en matèria de visats.

Comissió Europea. COM (2016) 205 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell per uns sistemes d'informació més sòlids i intel·ligents per la gestió de les fronteres i la seguretat.

Comissió Europea. COM (2016) 221 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell. Estat i possibles vies de solució sobre la situació de no-reciprocitat amb alguns tercers estats en matèria de visats.

Comissió Europea. COM (2016) 481 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell. Estat i possibles vies de solució sobre la situació de no-reciprocitat amb alguns tercers estats en matèria de visats.

Comissió Europea. COM (2017) 227 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i el Consell definint la posició de la Comissió sobre la Resolució de 2 de març del 2017 del Parlament Europeu sobre les obligacions de la Comissió en el camp de la política de visats i el compliment de la reciprocitat.

Comissió Europea. COM (2017) 813 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell. Estat de la qüestió i possibles maners d'avançar pel que es refereix a la situació de no-reciprocitat amb alguns tercers estats en l'àmbit de la política de visats

i avaluació de l'efectivitat del mecanisme de reciprocitat establert a l'article 1.4 del Reglament (CE) no 539/2001 del Consell.

Comissió Europea. Declaració (2017). Declaració del Comissari Avramopoulos i Elaine C. Duke, Secretaria del Departament de Seguretat Interior dels Estats Units, en les negociacions per aconseguir la reciprocitat completa en matèria de visats entre els Estats Units i la Unió Europea.

Consell Europeu. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu celebrat a Fontainebleau el juny del 1984.

Consell Europeu. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu celebrat a Madrid el 26 i 27 de juny del 1989.

Consell Europeu. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu celebrat a Hèlsinki el desembre del 1999.

Consell Europeu. Declaració de Bratislava, Consell Europeu celebrat a Bratislava el 16 de setembre del 2016.

Consell de la Unió. Decisió del Consell, 2004/512/CE, de 8 de juny del 2004, pel que s'estableix el sistema d'informació de visats (VIS).

Parlament Europeu. (2016). Debat sobre les obligacions en el camp de la política de visats. 14 de desembre del 2016. Estrasburg.

Parlament Europeu. (2017). Resolució sobre les obligacions de la Comissió en el camp de la política de visats i el compliment de la reciprocitat, d'acord al disposat a l'article 1, apartat 4, del Reglament (CE) 539/2001. 2 de març del 2017. Brussel·les.

Declaració política dels governs dels estats membres sobre la Lliure circulació de persones, annexa a l'Acta Única Europea, a *Comunidades Europeas, Textos Básicos*, ed. Tecnos, Madrid, 1987, pàg. 380.

Libre circulation des personnes, Informe del Grup de Coordinadors al Consell Europeu (Document de Palma), CIRC 3624/89.

7.6. Ordenament jurídic dels Estats Units

7.6.1. Legislació constitucional

Constitució dels Estats Units d'Amèrica. (1787). Filadèlfia.

7.6.2. Lleis

Naturalization Act. (1st Congress). (1790).

Naturalization Act (5th Congress). (1798).

Naturalization Act (7th Congress). (1802).

Chinese Exclusion Act (47th Congress). (1882).

Immigration Act. (68th Congress). (1924)

Immigration and Nationality Act. (82nd Congress). (1952).

Immigration and Control Act (99th Congress). (1986).

Immigration Technical Corrections Act (100th Congress). (1988).

Immigration Act (101st Congress). (1990).

Miscellaneous and Technical Immigration and Naturalization Amendments (102nd Congress). (1991).

Immigration and Nationality Technical Corrections Act (103rd Congress). (1994).

Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act (104th Congress). (1996).

Waiver Permanent Program Act (106th Congress). (2000).

USA Patriot Act (107th Congress). (2001).

Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act. (107th Congress). (2002).

Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act. (108th Congress). (2004).

Commission Recommendations Act. 9/11. (110th Congress). (2007).

Terrorist Travel Prevention Act. (114th Congress). (2015).

7.6.3. Ordres executives

Executive Order 13769 (2017).

Executive Order 13780 (2017).

Presidential Proclamation 9723 (2017).

Presidential Proclamation 9645 (2017).

7.6.4. Jurisprudència

State of Washington and State of Minnesota v. Trump, 847 F.3d 1151. (2017).

7.7. Tractats internacionals

Convenció de Montevideo sobre els drets i deures dels Estats, 26 de desembre del 1933.

Acord entre els Governes dels Estats de la Unió Econòmica BENELUX, de la República Federal d'Alemanya i la República Francesa, relatiu a la supressió gradual dels controls a les fronteres comunes, firmat a Schengen el 14 de juny del 1985. (Acord Schengen).

Conveni d'Aplicació de l'Acord Schengen, de 14 de juny del 1985, entre els Governes dels Estats de la Unió Econòmica BENELUX, de la República Federal d'Alemanya i de la República Francesa, relatiu a al supressió gradual dels controls a les fronteres interiors. (CAAS)

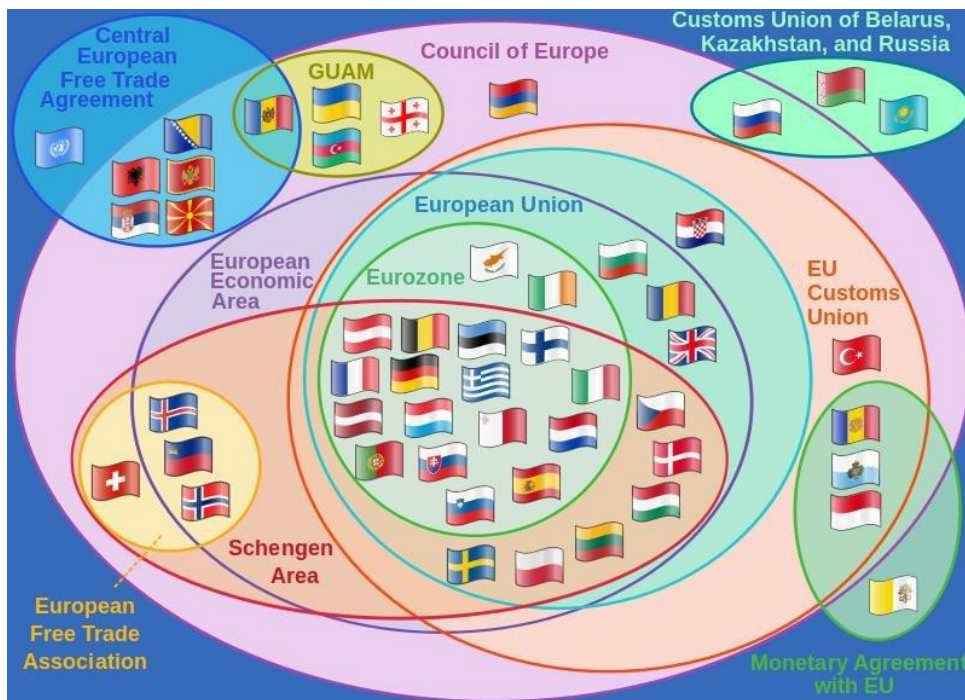
Acord de Lliure Comerç, del 10 de gener del 1986, entre els Estats Units i els Estats Federats de Micronèsia, les Illes Marshall i la República de Palau. (COFA).

Tractat de Lliure Comerç d'Amèrica del Nord, de l'1 de gener del 1994, entre els Estats Units, Mèxic i Canadà. (NAFTA).

Acord entre el Regne d'Espanya i la República Dominicana sobre l'exempció de visats per estances de curta duració per a titulars de passaports diplomàtics, firmat a Santo Domingo el 18 d'octubre del 2017.

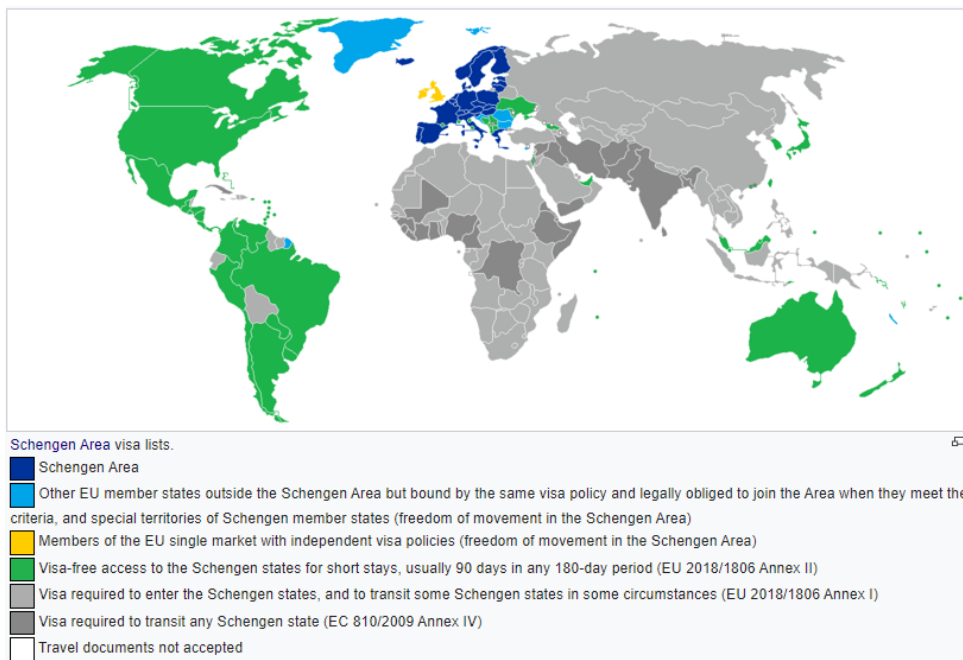
8. ANNEXOS

Font 1: Diagrama d'Euler



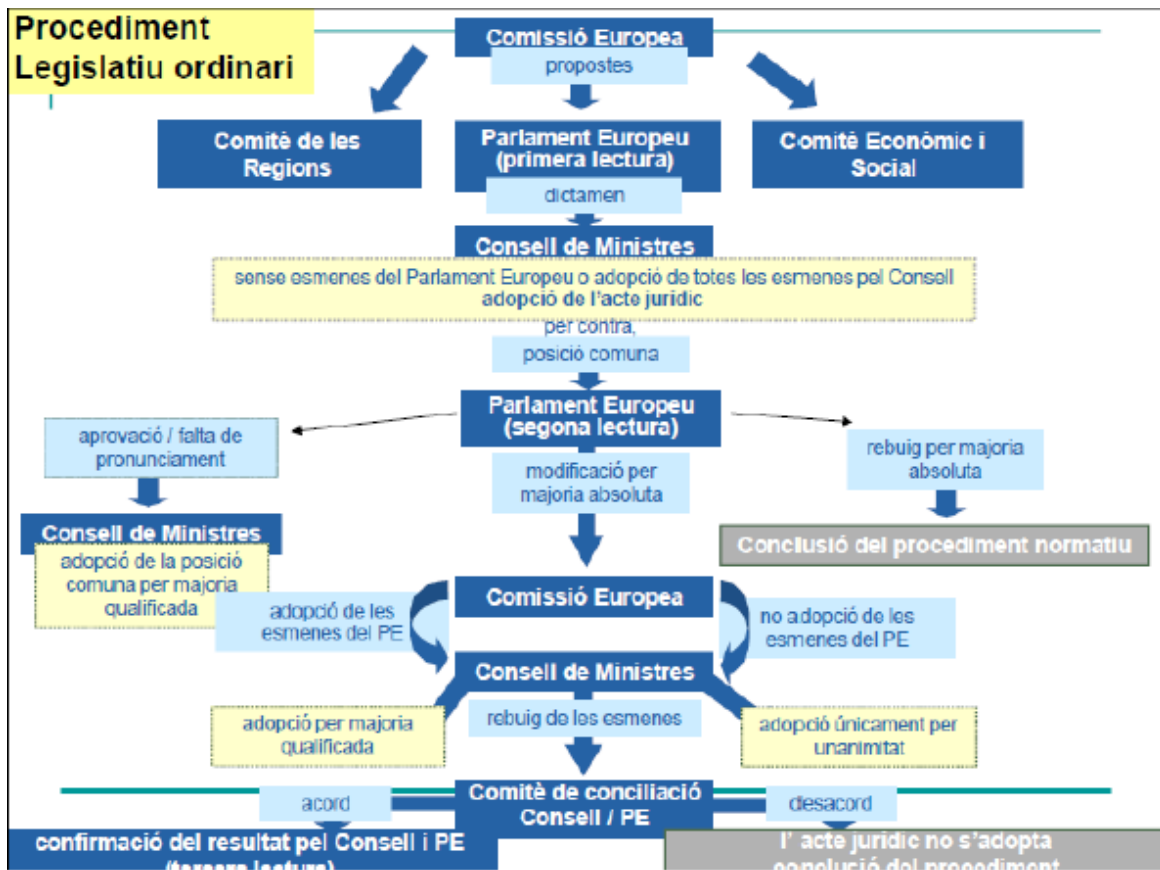
“Diagrama d'Euler sobre les dimensions supranacionals d'àmbit europeu”. (4 de març del 2020). Autora: Gabriela Marchis. [ResearchGate](#).

Font 2: Mapa d'Estats Membres de la política europea de visats.



“Mapa dels estats membres que formen part de la política europea de visats” (3 de març del 2020). Autor: Anònim. [Wikipedia](#). Observació: el Regne Unit ja no forma part de la Unió Europea.

Font 3: Procediment legislatiu ordinari.



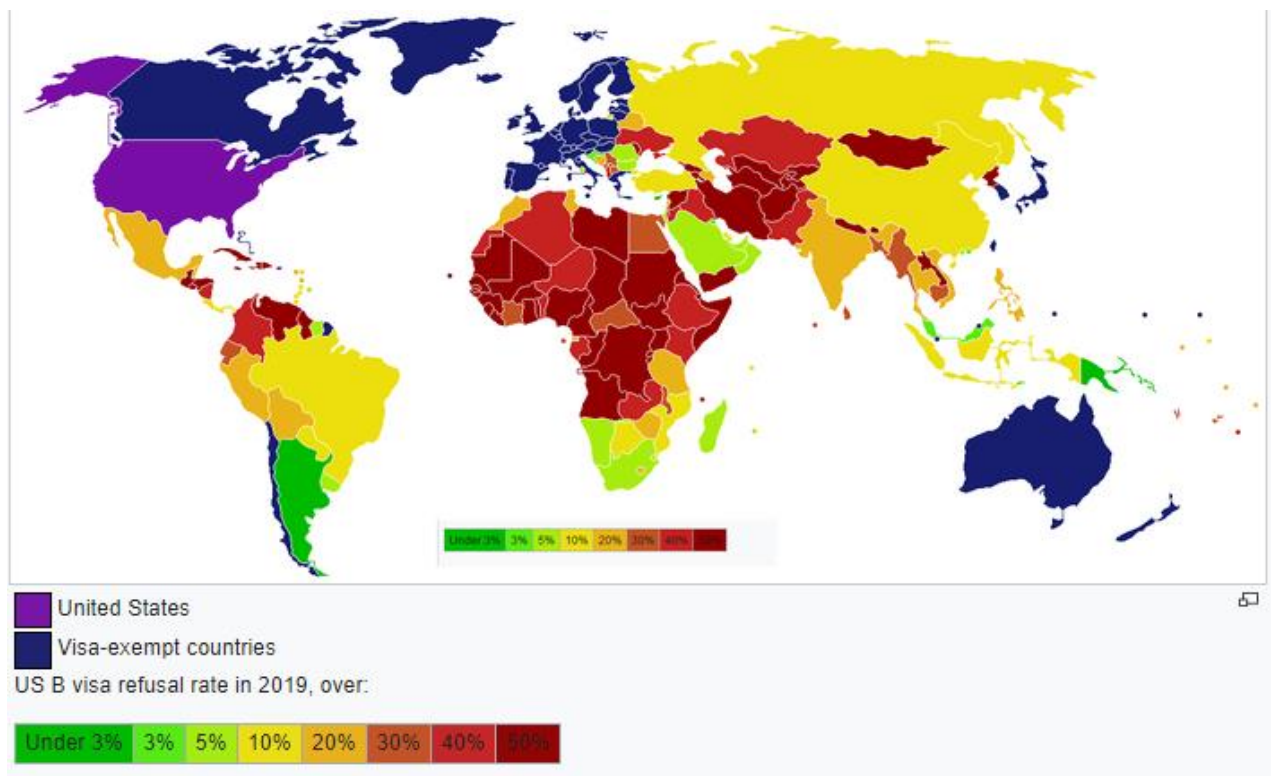
“Procediment legislatiu ordinari” (2020). (Departament de Dret Internacional Públic. Universitat de Girona). Extret de: PowerPoint de l'assignatura *Unió Europea: Institucions i polítiques*.

Font 4: Mapa d'Estats Membres del *Visa Waiver Program*.



“Mapa dels estats membres que formen part del *Visa Waiver Program*”. (11 de novembre del 2019). Autor: Anònim. Wikipedia.

Font 5: Mapa d'Estats amb la respectiva taxa de denegació de visats (2019).



[“United States Visa Refusal Rate”](#). (24 de novembre del 2019). Autor: Anònim. [Wikipedia](#).